

ПРАВА ЛЮДИНИ І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Альонкін Олексій Анатолійович –
викладач кафедри конституційного
та міжнародного права КНУВС

ДІЯЛЬНІСТЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ГАРАНТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА ОСОБИСТОСТІ

Викладено сучасні підходи оцінки діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення реалізації прав і свобод особистості. Розкрито зміст функціонування цього державного органу у сфері гарантування суб'єктивного права людини на свободу світогляду і віросповідання. Окреслено напрями підвищення ефективності його діяльності щодо забезпечення реалізації зазначеного права людини.

Изложены современные подходы оценки деятельности Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека относительно обеспечения реализации прав и свобод личности. Раскрыто содержание функционирования этого государственного органа в сфере гарантирования субъективного права человека на свободу мировоззрения и вероисповедания. Очерчены направления повышения эффективности его деятельности относительно обеспечения реализации отмеченного права человека.

The modern approach to the evaluation of the Authorised Human Rights Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine activity in order to enforce human rights and freedoms is set forth. The functioning of this State body in the sphere of the guarantees of the individual rights to freedom of personal philosophy and religion protection is revealed. The vector of increasing effectiveness of the activity of the President of Ukraine in order to guarantee the above mentioned human right is described.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; гарантії забезпечення прав особистості; повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; право людини на свободу світогляду і віросповідання; акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Беззаперечним фактом є те, що в разі посилення соціальної напруженості в державі фактор світоглядних переконань або віросповідальних поглядів може виступити подразником громадського споккою як прямо, так й опосередковано. І тому існує безліч прикладів у новітній історії країн світу, у тому числі в межах колишнього СРСР.

Виразної релігійної акцентуації набули нерелігійні за своєю суттю воєнні конфлікти на Північному Кавказі та в Закавказзі. Вірмено-азербайджанський конфлікт навколо Нагорного Карабаху об'єктивно призвів до погіршення християнсько-мусульманських відносин. Цей конфлікт переріс у масштабну війну, унаслідок якої Азербайджан втратив 20 % своєї території; 1,1 млн осіб (як у Вірменії, так і в Азербайджані) стали біженцями або втратили дах над головою [1, с. 70–71]. Важливу роль світоглядні й віросповідальні фактори відігравали під час громадянських збройних протистоянь в Югославії, Грузії та впродовж першої і другої російсько-чеченських воєн кінця ХХ ст. – початку ХХІ ст. Ці ж чинники продовжують виступати подразниками соціальної напруженості у Великій Британії, Ізраїлі, Судані, Китаї, на Філіппінах та в низці інших країн світу.

Отже, відносно соціальних кризових явищ, які періодично виникають і тривають у різних частинах світу, варто зазначити, що релігійний чинник відіграє в них не останню роль. І витoki його є різні. По-перше, це факти нерозв'язання відповідного кола проблем, які пов'язані з охороною і захистом права людини на свободу світогляду й віросповідання; по-друге, приклади половинчастості в розв'язанні проблем стосовно відновлення вже порушеного права і похідних від нього свобод; по-третє, негативні наслідки впливу держави, які залишилися від попередніх політичних режимів, на релігійну сферу буття особистості, що на законних підставах перебуває у країні.

Проблеми міжконфесійного співіснування до певної міри існують і в Україні. Як приклад можна навести непоодинокі інформаційні повідомлення, що своїм змістом розпалюють міжконфесійну ворожнечу, збуджують неприязнь до людей іншої релігії, кричущі факти вандалізму на кладовищах, випадки руйнування церковних споруд та заподіяння їм матеріальної шкоди, напади на храми з хуліганських спонукань та з метою захоплення, розбійні напади на культових служителів [2, с. 219]. Саме в розв'язанні цих і подібних до них проблем має полягати призначення держави.

У цьому сенсі варто зазначити, що пошук шляхів, спрямованих на вирішення зазначених вище питань, в українському науковому се-

редовищі не припиняється. Серед наукових розвідок, що досліджували призначення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як органу, котрий має забезпечувати реалізацію, охорону і захист конституційних прав та свобод людини в Україні, є також праці українських науковців: М. Хавронюка "Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина" [3], П. Рабіновича, М. Хавронюка "Права людини і громадянина" [4], О. Скакун "Теория государства и права (энциклопедический курс)" [5], В. Кравченка "Конституційне право України" [6] та ін. Це, на нашу думку, засвідчує актуальність проблем і завдань як теоретичного, так і прикладного значення, що пов'язані з відповідною діяльністю цього органу державної влади. Вони потребують свого подальшого вивчення для правового врегулювання і вдосконалення демократії в Україні.

Так, Верховною Радою України на виконання ст. 101 Конституції України [7] було прийнято Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. Згідно зі ст. 1 цього Закону, яка увібрала в себе припис зазначеної конституційної норми, встановлюється, що "... парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини ..." [8].

У теорії держави та права державний контроль розуміється як діяльність уповноважених на те суб'єктів з перевірки фактичних даних про відповідність контрольованих об'єктів формально визначеним нормативам, що завершується ухваленням рішення про заходи реагування, адекватні отриманим результатам [5, с. 164]. На наш погляд, таке виписування контрольної діяльності дає право розмірковувати про її охоронну спрямованість. Проте до певної міри це є підміна понять. На нашу думку, охоронна функція цього державного органу має бути чітко виписана у відповідному законі. Таким чином, ст. 1 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" визначає Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як державний орган, покликаний забезпечувати охорону і захист, а в разі потреби, й відновлення, серед інших, права людини на свободу світогляду і віросповідання.

Цілі парламентського контролю, викладені у ст. 3 цього Закону, є зрозумілими, логічними і чіткими, зокрема щодо права особистості, яке є предметом дослідження. Серед них слід назвати такі: захист прав і свобод людини та громадянина; додержання і повага до них з боку органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, сприяння їх поновленню та приведенню чинного

законодавства України у відповідність з Конституцією України і міжнародними стандартами в цій галузі [8] та ін. Водночас незрозуміло, чому Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" не містить статті (статей) з конкретними завданнями, яка б (або) визначала основні повноваження того одноосібного державного органу, якому цей закон присвячується. На нашу думку, варто було б внести відповідні зміни до чинного закону.

Відповідно до змісту ст. 13 цього Закону, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини користується широким колом прерогатив, які мали б бути спрямовані на забезпечення охорони, захисту і відновлення, а в разі порушення, серед інших, і права особистості на свободу світоглядних переконань і віросповідальних поглядів. Це і право невідкладного прийому у вищих посадових осіб, і можливість бути присутнім на засіданнях колегіальних органів усіх рівнів, і право безперешкодного відвідування органів державної влади та місцевого самоврядування, і можливість ознайомлення з усіма документами, у тому числі секретними (таємними) [8] та ін. З одного боку, якщо розглядати охорону права людини, зокрема на свободу світогляду і віросповідання, як складову контрольної діяльності цього державного органу, то варто відзначити широке коло відповідних можливостей. А з іншого – реальних важелів впливу – активних дій щодо захисту і відновлення цього права в разі його ігнорування або порушення у нього не так вже й багато. Як зазначає з цього приводу М. Хавронюк, "Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має досить мало активних прав, за допомогою яких він мав би можливість впливати на конкретні державні органи та посадових осіб з метою відновлення порушених прав громадян" [3, с. 456]. Отже, більшість прав цього державного органу слід віднести до пасивних – вони практично зводяться лише до нагляду, опікування, обстеження, спостереження та ін. Щоб змінити цю ситуацію, на наш погляд, доречними були б такі зміни до цього Закону. По-перше, необхідно наділити Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом дорадчого голосу на нарадах усіх рівнів, під час яких обговорюються питання, що безпосередньо стосуються конституційних прав і свобод людини. По-друге, варто надати йому можливість призупиняти дію актів державних органів та їх посадових осіб, які містять ознаки порушень закріплених у Конституції України прав і свобод людини, з одночасним оскарженням їх у судовому порядку. А для цього варто було б підвищити вимоги і до самого кандидата на цю посаду. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини повинен мати не лише "... високі моральні якості, досвід правозахисної діяльності ..." [8], як про це йдеться у ст. 5 однойменного Закону, а й мати вищу юридичну освіту і певний стаж роботи в галузі права. На нашу думку, щонайменше п'ять років.

До активних прав Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, відповідно до тієї ж ст. 13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", треба віднести його можливість звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів, які стосуються прав і свобод людини, і про офіційне тлумачення Конституції України та законів України і право направляти до відповідних органів акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини для вжиття цими органами відповідних заходів [8]. Саме ці дії, згідно із ст. 15 цього Закону, визнаються як акти реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що юридично оформлюються Конституційним поданням Уповноваженого і поданням Уповноваженого [8]. На нашу думку, це найбільш ефективні заходи захисту, а отже, і відновлення в разі порушення будь-якого права людини, зокрема, і того, що є предметом дослідження.

У зв'язку з викладеним виникає питання рівня ефективності використання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини цих заходів реагування. Із цього приводу слід зазначити, що протягом 1998–2006 років, відповідно до інформації, розміщеної на сайті цього державного органу [10], жодного Конституційного подання Уповноваженого та (або) подання Уповноваженого стосовно питань, пов'язаних із забезпеченням охорони, захисту або відновлення права людини на свободу світогляду і віросповідання, зроблено не було. Хоча, як можна перекоонатися із щорічних доповідей правозахисних організацій [9, с. 96–104], певні проблеми, що не розв'язуються, у зазначеній сфері життя держави і суспільства існують. Отже, можна констатувати недостатнє використання Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини його активних прав щодо вирішення питань, які стосуються цього суб'єктивного права особистості.

Підтвердженням тому можуть слугувати і його звіти, які, на нашу думку, варто віднести до активних прав цього державного органу. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" "... протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні ..." [8]. У ч. 2 цієї ж статті зазначено, що "... щорічна доповідь повинна містити посилання на випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина" [8]. На наш погляд, ці приписи мають яскраво виражений імперативний характер, а отже, їх виконання є обов'язковим для Уповноваженого Верхов-

ної Ради України з прав людини. Більш того, висновки та рекомендації, що мають бути спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини, повинні відображатися у змістовних і чітких пропозиціях нормативного характеру. У цьому і полягатиме реалізація активного права зазначеного державного органу.

У свою чергу, ч. 3 ст. 18 цього Закону встановлює, що " ... у разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина" [8]. На нашу думку, йдеться про диспозитивний характер припису, тому і реалізація цієї можливості дається на розсуд самого державного органу.

Із цього приводу варто зазначити, що згідно із сайтом Верховної Ради України [11] починаючи з 1998 року – за одинадцять років діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ним було оприлюднено п'ять доповідей: три щорічні – у 2000, 2003 і 2005 роках та дві спеціальні – у 2003 і 2009 роках. Таким чином, стосовно щорічних доповідей має місце недотримання цим державним органом вимог ч. 1 ст. 18 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". Більш того, тільки "Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні", що була опублікована у 2000 році, містила підрозділ "Право громадян України на свободу світогляду та віросповідання", який, з незрозумілих для нас причин, було включено до розділу "Політичні права і свободи: проблеми дотримання та захисту" [12, с. 224–236]. І якщо це можна віднести на рахунок "прикрої опіски", то підстав для відсутності інформації про забезпечення охорони, захисту, а за потреби, і відновлення права особистості на свободу світоглядних переконань та віросповідальних поглядів у наступних щорічних доповідях – ми зрозуміти не можемо. На нашу думку, якщо розділ II Конституції України містить визначену кількість статей, які включають чіткий перелік прав і свобод людини та громадянина [7], то й щорічні доповіді мають формуватися з урахуванням положень Основного Закону України. Стосовно висновків і рекомендацій, які мали б бути спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав людини, серед інших, і того, що є предметом дослідження, то у "Першій щорічній доповіді ..." за 2000 рік вони звелися до констатації актуальності прийняття нової редакції Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" [12, с. 236]. А це, на нашу думку, є занадто спрощеним підходом до проблеми.

Щодо спеціальних доповідей, то, з огляду на предмет дослідження, інтерес для нас становить остання, що була оприлюднена у 2009 році. Вона називалася "Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини" і мала привернути " ... увагу насамперед до проблемних моментів стану дотримання

Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини відповідно до ратифікованих міжнародних договорів" [12].

У цій спеціальній доповіді суб'єктивне право особистості на свободу світогляду і віросповідання згадується Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини лише у зв'язку з виконанням Україною зобов'язань, що випливають з її приєднання у 1969 році до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 р. Зокрема, в ній зазначено, що незалежний моніторинг цього державного органу засвідчує наростання в суспільстві негативних тенденцій щодо проявів, у тому числі і релігійної нетерпимості. Наголошується, що протягом останніх років залишається значною кількість випадків насильства та вандалізму, серед іншого на релігійному ґрунті. Наводиться приклад, що протягом 2006–2007 років було зафіксовано 92 акти наруги над могилами, у тому числі 7 випадків, які стосуються пошкодження святинь і надгробків у місцях поховань [13]. Отже, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини визнає існування у країні проблем із забезпеченням, насамперед, охорони і захисту права особистості на свободу світоглядних переконань і віросповідальних поглядів. Хоча, на наш погляд, вони пов'язані не тільки із згаданою вище конвенцією, а так чи інакше стосуються всього масиву відповідних як міжнародних, так і внутрішньодержавних правових актів.

У цій спеціальній доповіді Уповноважений Верховної Ради України з прав людини для виправлення ситуації щодо забезпечення реалізації, охорони і захисту, серед інших прав людини, що є предметом дослідження, вносить пропозиції, які ми, беззаперечно, підтримуємо. По-перше, потребує внесення змін ст. 9 Конституції України [7], "... щоб не тільки чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, були частиною національного законодавства України, як є нині, а й визнавався примат норм міжнародного права над національним у разі колізії норм законодавства". По-друге, існує гостра потреба в підвищенні "... адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб за порушення конкретних прав людини, для чого мають також бути внесені відповідні зміни до чинного законодавства" [13]. І в цьому сенсі, щоб посилити вплив цього державного органу на ситуацію в країні із забезпечення охорони, захисту, а за потреби й відновлення права людини, у тому числі на свободу світогляду і віросповідання, потрібно на законодавчому рівні закріпити за ним можливість порушувати дисциплінарне, адміністративне провадження та (або) ставити питання про притягнення до кримінальної відповідальності посадових осіб у разі ненавмисного виконання або ігнорування ними актів реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та порушення їх діями або бездіяльністю прав і свобод людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Єленський В. Релігія після комунізму: напрями змін / В. Єленський // Національна безпека і оборона. – 2000. – №10. – С. 66–72.
2. Альонкін О. Розвиток теоретико-правової думки про права людини на свободу світогляду і віросповідання в Україні / О. Альонкін // Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України. – 2004. – № 3. – С. 218–224.
3. Хавронюк М. І. Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : [навч. посіб.] / Хавронюк М. І. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – 544 с.
4. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
5. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : [учебник] / Скакун О. Ф. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
6. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посіб.]. – [6-те вид., виправл. та доповн.] / Кравченко В. В. – К. : Атіка, 2008. – 592 с.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Закон України про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Прийнятий 23 груд. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
9. Права людини в Україні – 2007. Доповідь правозахисних організацій / за ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського // Укр. Гельсінська спілка з прав людини. – Х. : Права людини, 2008. – 304 с.
10. Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.kiev.ua/spiv_link.htm
11. Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
12. Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Карпачова Н. – К. : БАТ “Книжкова друкарня Наукової книги”, 2000. – 378 с.
13. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на представленні у Верховній Раді України Спеціальної доповіді “Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини”: від 10 груд. 2008 р. // Голос України – 2009 р. – 10 лют. – № 23.