

УДК 342.9

МІСЦЕ ТА РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

Олександр СТАСЮК,
кандидат юридичних наук,
здобувач Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена визначенню місця та ролі міжнародних організацій правозахисного спрямування в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції в Україні. Класифіковано міжнародні правозахисні організації на міждержавні (міжурядові) організації та міжнародні неурядові організації. Розкрито сутність та особливості діяльності міждержавних (міжурядових) організацій та міжнародних неурядових організацій у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Наведено напрями діяльності Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Організації безпеки і співробітництва в Європі, спрямовані на формування міжнародних стандартів захисту прав людини. Вказано на важливість співробітництва міжнародних неурядових організацій з органами публічної влади для вдосконалення діяльності у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Констатовано, що врахування позицій міжнародних організацій у сфері захисту прав людини є необхідною умовою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у правозахисній сфері та створення належного адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні.

Ключові слова: правозахисна функція, адміністративно-правове забезпечення, права та свободи людини і громадянина, міжнародні організації, міжнародні стандарти захисту прав людини, міждержавні (міжурядові) організації, міжнародні неурядові організації.

PLACE AND ROLE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT REALIZATION OF THE HUMAN RIGHTS FUNCTION IN UKRAINE

Oleksandr STASYUK,
Candidate of Legal Sciences,
Applicant of the State Research Institute
of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to determining the place and role of international human rights organizations in the administrative and legal framework for the implementation of the human rights function in Ukraine. International human rights organizations are classified into interstate (intergovernmental) organizations and international non-governmental organizations. The essence and features of the activities of interstate (intergovernmental) organizations and international non-governmental organizations in the field of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and citizen are revealed. The directions of the activities of the United Nations, the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe aimed at the formation of international standards for the protection of human rights. The importance of the cooperation of international non-governmental organizations with public authorities for the improvement of activities in the field of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and citizen is indicated. It was stated that taking into account the positions of international organizations in the field of human rights protection is a prerequisite for increasing the efficiency of public authorities in the human rights field and creating a proper administrative and legal framework for the implementation of the human rights function in Ukraine.

Key words: human rights function, administrative and legal support, human and civil rights and freedoms, international organizations, international standards for the protection of human rights, intergovernmental organizations, international non-governmental organizations.

Постановка проблеми. Стан справ у правозахисній сфері є одним із основних критеріїв, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави. Одним із невіддільних складників адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції Української держави є діяльність міжнародних організацій у напрямі захисту прав і свобод особи. Міжнародні організації сприяють урегулюванню низки важливих питань щодо діяльності національних органів публічної влади у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина. Визначення місця та ролі міжнародних організацій у системі правозахисних

суб'єктів дасть змогу більш чітко зрозуміти призначення цих інститутів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання діяльності міжнародних організацій у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина аналізувались у працях таких учених, як: В.О. Галай, Є.С. Герасимова, У.О. Ільницька, Є.В. Клочихин, І.Б. Коліушко, Л.А. Луць, О.В. Новакова, Є.Ю. Соболь та ін. Однак науковий аналіз цього питання з акцентом на адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної

функції в Україні до цього часу не є досконало вивченим, що зумовлює необхідність проведення дослідження із зазначеної проблематики.

Метою статті є дослідження правових засад правозахисної діяльності міжнародних організацій та визначення їх місця і ролі в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні організації – це об'єднання держав, установ, фізичних осіб, що спільно реалізують програму або мету на підставі певних правил та процедур, діяльність яких виходить за національні кордони [1, с. 5]. Вони є основною інституційною формою співробітництва держав у міжнародному або глобальному базисі, виступаючи організатором міждержавного спілкування в процесі глобальної економічної інтеграції [2, с. 19]. Загальновизнаним є поділ на дві основні групи: міждержавні (міжурядові) організації та міжнародні неурядові організації. Міждержавні (міжурядові) організації засновуються на підставі міжнародного договору групою держав; у межах цих організацій здійснюється взаємодія держав-учасниць; їх функціонування засноване на спільній зовнішній політиці учасників з тих питань, які є предметом діяльності відповідної організації. Натомість міжнародні неурядові організації виникають не на основі договору між державами, а шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб, діяльність яких здійснюється поза межами офіційної зовнішньої політики держав [3, с. 193].

Згідно з Єдиним державним реєстром міжнародних організацій, членом яких є Україна, станом на 1 липня 2018 року наша держава перебуває у складі 80 міжнародних міжурядових організацій [4]. Серед них особлива роль у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина належить таким міжнародним міжурядовим організаціям, як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Організація безпеки і співробітництва в Європі.

Організація Об'єднаних Націй підтримує міжнародний мир та безпеку, а також здійснює міжнародне співробітництво в сфері розв'язання міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру й у заохоченні та розвитку поваги до прав людини й основних свобод для всіх, без розрізнення раси, статі, мови та релігії [5]. Головними її органами є Генеральна Асамблея, Рада Безпеки, Економічна й Соціальна Рада, Рада з Опіки, Міжнародний Суд і Секретаріат. Поряд з цим є низка спеціалізованих установ правозахисного спрямування. У структурі Генеральної Асамблеї є Управління Верховного комісара з прав людини – координаційний центр діяльності Організації Об'єднаних Націй з прав людини, що виконує функції секретаріату для компетентних органів цієї міжнародної організації, здійснює роботу у сфері прав людини на місцях, надає консультаційні послуги і технічну допомогу органам публічної влади держав-учасниць. Інші правозахисні інституції Організації Об'єднаних Націй поділяються на статутні органи (Рада з прав людини, Універсальний періодичний огляд, Спеціальні процедури Ради з прав людини, Процедура розгляду скарг у Раді з прав людини) та договірні органи (Комітет з прав людини, Комітет з економічних, соціальних і культурних прав, Комітет з ліквідації расової дискримінації, Комітет з ліквідації дискримінації стосовно жінок, Комітет проти тортур, Підкомітет з попередження тортур, Комітет з прав дитини, Комітет із захисту прав працюючих мігрантів, Комітет з прав інвалідів, Комітет з насильницьких зникнень).

Діяльність правозахисних інституцій Організації Об'єднаних Націй спрямована на: забезпечення та розширення міжнародної співпраці у вирішенні проблем захисту прав і свобод людини; здійснення адаптації, зміцнення й оптимізації правових механізмів у сфері захисту прав і свобод людини; надання експертних консультацій у сфе-

рі захисту прав і свобод людини; надання рекомендацій у сфері захисту прав і свобод людини; протидію порушенням прав і свобод людини; здійснення нагляду і контролю за інформацією у сфері захисту прав і свобод людини; оперативне реагування на індивідуальні випадки порушень прав і свобод людини шляхом направлення національним органам публічної влади застережних повідомлень; з'ясування всіх обставин порушення прав і свобод людини у разі отримання достовірної інформації про серйозні, грубі або систематичні порушення норм міжнародно-правових актів національними органами публічної влади.

Конвенції і пакти, прийняті в межах Організації Об'єднаних Націй, є загальновизнаною основою захисту прав і свобод людини та відіграють вагомe значення у адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції в Україні (наприклад, Загальна декларація прав людини, Міжнародні пакти про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права, Конвенція про права дитини). Суттєвий вплив на правозахисну діяльність органів публічної влади мають резолюції і рекомендації Організації Об'єднаних Націй у сфері захисту прав і свобод людини. Зокрема, у 2017 році Україна отримала дві сотні рекомендацій щодо покращення ситуації з правами людини в рамках Універсального періодичного огляду Ради Організації Об'єднаних Націй з прав людини. Велика частина цих рекомендацій Україні стосується різних аспектів подолання дискримінації, ксенофобії та расизму, домашнього насилля, запобігання тортурам, ефективного розслідування злочинів на ґрунті ненависті, боротьби з корупцією і торгівлею людьми, забезпечення права на справедливий суд і умов для вільної роботи засобів масової інформації й громадянського суспільства [6]. Україна зобов'язалась виконати 163 з двох сотень рекомендацій країн-учасниць Ради Організації Об'єднаних Націй з прав людини щодо покращення ситуації із дотриманням прав людини [7]. Значна кількість рекомендацій Організації Об'єднаних Націй вказує на важливість захисту прав і свобод людини як невіддільної частини процесу реформ в Україні.

Головною міжнародною організацією у європейському регіоні стосовно врегулювання правозахисної діяльності органів публічної влади є Рада Європи. Метою цієї організації є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладення угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав і основних свобод людини [8].

До органів Ради Європи у сфері захисту прав і свобод людини необхідно віднести: 1) статутні органи (Комітет міністрів Ради Європи, Парламентська асамблея Ради Європи); 2) судові органи (Європейський суд з прав людини); 3) консультативні органи (Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія); 4) моніторингові органи (Комісар з прав людини, Група держав проти корупції, Європейський комітет із запобігання тортурам і нелюдському або принижуючому гідності стягненню або покаранню, Група експертів з боротьби з торгівлею людьми, Європейська комісія з ефективності правосуддя, Європейський комітет із соціальних прав). Зазначені інституції впроваджують на міждержавному рівні заходи, які визначають та скеровують напрями діяльності національних органів публічної влади, здійснюють нагляд за їх виконанням, а також моніторинг діяльності та офіційних рішень держав-учасниць Ради Європи у сфері захисту прав і свобод людини.

Одним із ключових органів у структурі Ради Європи є Комітет міністрів, який наділено повноваженнями контролю за виконанням державами статутних обов'язків та зобов'язань, що були взяті на себе під час вступу до Ради Європи, а також рішень, ухвалених Європейським Судом з прав людини. Рішення Комітету міністрів адресуються урядам держав-учасниць Ради Європи. Своєю чергою Парламентська асамблея є ініціатором низки конвенцій, угод, резолюцій, рекомендацій та приймає важливі рішення у правозахисній сфері. Крім цього, Парламентська асамблея відіграє важливу роль у визначенні напрямів діяльності Комітету міністрів та міжурядового співробітництва в рамках Ради Європи. Європейська комісія «За демократію через право» надає висновки про відповідність проектів законодавчих актів національних органів публічної влади європейським стандартам. Моніторингові органи надають допомогу державам-учасникам залежно від сфери їх діяльності. Європейський суд з прав людини є судовим органом, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени Ради Європи, що ратифікували Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, і включає всі питання, які стосуються тлумачення і застосування Конвенції, зокрема міждержавні справи і звернення окремих осіб.

У рамках Ради Європи прийнято низку міжнародних договорів, положення яких впроваджені в українську правозахисну систему (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї, Європейська соціальна хартія, Рамкова конвенція про захист національних меншин тощо). На адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні значний вплив мають рішення, що приймаються Комітетом міністрів Ради Європи та Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Наприклад, Рекомендація Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права, Рекомендація Rec (2004) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо вдосконалення національних засобів правового захисту, Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» тощо. Рішення Комітету міністрів Ради Європи та Парламентської Асамблеї Ради Європи створюють конкретні права та обов'язки для України та забезпечують у подальшому можливість їх інтеграції до національного правопорядку. Варто відзначити і значимість рішень Європейського суду з прав людини, які є обов'язковими для України. Тому рішення Європейського суду з прав людини впливають на формування не тільки міжнародних стандартів захисту прав людини, але і на законодавчу діяльність України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Про значимість діяльності Ради Європи щодо адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні свідчить і План дій для України на 2018–2021 роки, який є спільною ініціативою Ради Європи та української влади [9]. Заходи у рамках Плану дій спрямовані на підтримку конкретних реформ, що мають привести українське законодавство, інститути та практику відповідно до європейських стандартів у сфері прав людини, верховенства права і демократії. Підтвердженням намірів у просуванні України в напрямі досягнення європейських стандартів прав людини є і затвердження Національної стратегії у сфері прав людини [10] та Плану дій з її реалізації [11], а також прийняття Закону України «Про ратифікацію Протоколів № 15 та № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» [12].

Значну увагу захисту прав і свобод людини приділяє Організація безпеки та співробітництва в Європі. Не зважаючи на те, що Організація безпеки та співробітництва в Європі була заснована як «організація з безпеки», компетенція якої

базувалася винятково на військовій безпеці, нині вона наділена ширшою концепцією безпеки. Тобто Організація безпеки та співробітництва в Європі опікується також і питаннями захисту прав людини. Водночас слід зауважити, що права людини мають бути напряму пов'язані з політичною та економічною безпекою, адже саме в Організації безпеки та співробітництва в Європі вважають, що безпека – це дещо більше, ніж просто відсутність війни [13, с. 23]. У межах Організації безпеки та співробітництва в Європі у системі людського виміру діє специфічний механізм моніторингу, загальновідомий як «механізм людського виміру». До цього механізму входять два важливі елементи: Віденський механізм (який включає в себе обмін інформацією між членами Організації безпеки та співробітництва в Європі, проведення двосторонніх зустрічей) і Московський механізм (який базується на дії системи місії неупереджених експертів у сфері людського виміру Організації безпеки та співробітництва в Європі). Вони і забезпечують стабільну систему нагляду за дотриманням зобов'язань у сфері людського виміру [14, с. 172].

Рішенням Організації безпеки та співробітництва в Європі невластивий юридично обов'язковий характер (наприклад, Декларація Гельсінської зустрічі на найвищому рівні). Положення документів, що приймаються на конференціях Організації безпеки та співробітництва в Європі, називають домовленостями, які підлягають безумовному виконанню. За допомогою таких зобов'язань відбувається конструктивне взаємопроникнення міжнародних і національних прогресивних правових ідей, принципів, інститутів, механізмів і норм у сфері захисту прав і свобод людини [15, с. 92]. Залучення всіх можливих механізмів і ресурсів Організації безпеки та співробітництва в Європі до розв'язання низки внутрішніх проблем є значним підтримуючим чинником для адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні.

Необхідно зазначити і про важливість діяльності міжнародних неурядових організацій правозахисного спрямування. Про важливу і конструктивну роль, яку неурядові організації можуть відігравати у співробітництві з національними установами з метою вдосконалення діяльності у сфері захисту прав і свобод людини, наголошувала у своїх резолюціях і Генеральна асамблея Організації Об'єднаних Націй [16]. Міжнародним неурядовим організаціям властиві такі ознаки: мають некомерційний характер діяльності; створені відповідно до норм міжнародного права; здійснюють діяльність не менше ніж у двох державах; мають свій зареєстрований офіс, а також керівні і контролюючі органи [17].

На сучасному етапі правозахисна діяльність міжнародних неурядових організацій полягає у мобілізації міжнародної громадської думки. Основним методом досягнення цілей є здійснення тиску на держави. Саме таким чином міжнародні неурядові організації забезпечують розширення гнучкості політики держав, допомагають політикам краще зрозуміти сутність і особливості діяльності у сфері захисту прав і свобод людини, а також зрозуміти завдання, що потребують вирішення, з погляду громадян [18, с. 4–5].

З огляду на це міжнародні неурядові правозахисні організації мають спільно з органами публічної влади здійснювати заходи у адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції в Україні. Враховуючи цілі міжнародних неурядових правозахисних організацій, співробітництво між ними та органами публічної влади у сфері захисту прав і свобод людини буде взаємодоповнюючим та взаємовигідним.

Висновок. Україна є складовою частиною міжнародної системи захисту прав людини та має відповідні міжнародні зобов'язання. Ключовим суб'єктом міжнародної системи захисту прав людини є міжнародні організації. Саме вони формують вихідні засади, що визначають положення особистості

в суспільстві та державі, принципи їх взаємн, а також сприяють врегулюванню правозахисної діяльності національних органів публічної влади. Тому органи публічної влади України мають у своїй діяльності вживати дієвих заходів у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також враховувати вимоги міжнародних документів, якими визначені міжнародні стандарти захисту прав людини. Врахування позицій міжнародних організацій у сфері захисту прав людини є необхідною умовою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади у правозахисній сфері та створення належного адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні.

Список використаної літератури:

1. Міжнародні організації: навч. посібник / за ред. Ю.Г. Козака, В.В. Ковалевського. К.: Центр учбової літератури, 2007. 440 с.
2. Бабець І.Г. Міжнародні організації: навч. посіб. / А.І. Мокій, Т.П. Яхно, І.Г. Бабець. К.: Центр учбової літератури, 2011. 280 с.
3. Міжнародне публічне право: навч. посіб. / за заг. ред. В.Е. Теліпко. К.: Центр учбової літератури, 2010. 608 с.
4. Єдиний державний реєстр міжнародних організацій, членом яких є Україна. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations/io-register>
5. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010
6. Україна отримала в ООН дві сотні рекомендацій, як захищати права людини. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2017/11/20/ukraine-has-received-200-recommendations-in-the-un-on-how-to-protect-human-rights.html>
7. Україна зобов'язалась виконати півтори сотні рекомендацій ООН з дотримання прав людини. URL: https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_zobovjazalas_vikonati_pivtori_sotni_rekomendacij_oon_z_dotrimannija_prav_ljudini
8. Статут Ради Європи. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001
9. Рада Європи ухвалила план дій для України з бюджетом 29,5 млн євро. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/02/21/7077863>
10. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>
11. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>
12. Про ратифікацію Протоколів № 15 та № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2156-19>
13. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: сб. документов в тематическом порядке: В 2-х т. / под ред. Ю.А. Макаренко. Москва, 2006. 2009. Т. 1. 2006. 285 с.
14. Саидов А.Х. Общепризнанные права человека: учеб. пособие. Москва, 2002. 267 с.
15. Мархгейм М.В. Правозащитная деятельность публичных структур в Российской Федерации: монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2006. 111 с.
16. UN General Assembly, National institutions for the promotion and protection of human rights: resolution, adopted by the General Assembly, 27 February 1996, A/RES/50/176. URL: <http://www.refworld.org/docid/3b00f3200.html>
17. Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_683
18. Новакова О.В. Роль міжнародних неурядових організацій в реалізації концепції сталого розвитку. Політологічні записки: зб. наук. праць. 2013. № 7. С. 1–10.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Стасюк Олександр Леонідович – кандидат юридичних наук, здобувач Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Stasyuk Oleksandr Leonidovich – Candidate of Legal Sciences, Applicant of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

stasyuk.o@i.ua