

МІЖНАРОДНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Музичук О. М.

Одним з видів контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є міжнародний, який порівняно із державним і громадським контролем є найменш досліджуваним у науковій літературі. Становлення міжнародного контролю в цілому й за діяльністю правоохоронних органів, зокрема, пов'язане з розробленням і ухваленням міжнародних актів універсального характеру, а також з формуванням системи міжнародних організацій і їх органів захисту цих прав. Варто зазначити, що Україна є учасницею більшості універсальних договорів з прав людини й визнає для себе юрисдикцію Комітету з прав людини і Європейського суду з прав людини, що покладає на Україну відповідальність за відповідність її законодавства міжнародним зобов'язанням у цій галузі.

Вивчення питань міжнародного контролю започатковано в наукових працях К.В. Андріанова, М.В. Буроменського, В.Ф. Кавун, А.М. Куліша, П.М. Рабіновича, Ю.С. Шемшученка. Проте на сьогодні недостатньо робіт узагальнюючого характеру.

Метою статті є визначення місця й особливостей міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, у зв'язку із чим заплановано: визначити суб'єктів міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, запропонувати практично значимі критерії їх класифікації; визначити ознаки цього виду контролю й сформулювати його поняття.

Система суб'єктів міжнародного контролю досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус. У цьому й полягає основна відмінність міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні від інших видів контролю (державного, самоврядного й громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти.

Варто зазначити, що в міжнародному й національному законодавстві термін "міжнародний контроль" зустрічається досить рідко. Наприклад у Міжнародній конвенції щодо співробітництва в галузі безпеки аеронавігації "Євроконтроль" зазначено, що "міжнародний контроль передбачає прийняття спільної політики і стандартизацію приписів на основі "Стандартів і рекомендованих правил Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО)" з належним урахуванням вимог національної оборони" [1]. В Об'єднаній конвенції про безпеку поведження з відпрацьованим паливом та про безпеку поведження з радіоактивними відходами наголошується на необхідності "зміцнення системи міжнародного контролю, що безпосередньо застосовується щодо радіоактивних матеріалів" [2]. У Конвенції про майбутнє багатостороннє співробітництво в галузі рибальства в північно-західній частині Атлантичного океану використовується такий термін як "схема міжнародного контролю" [3].

В окремих нормативно-правових актах визначаються форми міжнародного контролю. Зокрема, у Програмі виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення на 1999-2008 роки, затвердженій указом Президента України від 25 січня 1999 р. № 50/99 передбачено здійснення міжнародного контролю за її виконан-

ням, також і шляхом проведення інспекцій на об'єктах і підприємствах [4].

На відміну від законодавства, у науковій літературі визначається поняття міжнародного контролю в цілому і його окремих видів, зокрема. Наприклад В.Ф. Кавун визначає такий як "необхідний елемент системи сучасних міжнародних відносин, який полягає у перевірці міжнародними організаціями або їх органами взятих державами на себе договірних та інших зобов'язань" [5, 11].

М.В. Буроменський формулює поняття міжнародного контролю за обмеженням озброєнь, розуміючи під таким "погоджений процес, здійснюваний державами-учасницями міжнародного договору чи міжнародною організацією на основі загально визначених норм міжнародного права з перевірки виконання міжнародних угод у сфері обмеження озброєнь і роззброювання" [6, 198].

К.В. Андріанов, визначає поняття контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини, під яким пропонує розуміти "комплекс міжнародних органів та процедур, завданням яких є виявлення порушень норм Конвенції її державами-учасницями, їх фіксація у міжнародних правозастосовчих актах Європейського суду з прав людини, а також здійснення міжнародного впливу на держав-порушниць для виправлення встановленого порушення" [7, 7]. Як бачимо, поняття міжнародного контролю (міжнародного контрольного механізму) науковці визначають через такі категорії, як: "елемент системи сучасних міжнародних відносин", "процес", "комплекс міжнародних органів та процедур", які характеризують лише деякі його ознаки.

П.М. Рабінович визначає систему засобів міжнародного контролю за дотриманням прав людини, до яких належать: а) міжнародно-правові акти, які вміщують правила діяльності, формулюють права і обов'язки відповідних суб'єктів (конвенції, пакти, угоди, договори тощо), а також міжнародні документи, які норми, правила поведінки звичайно не вміщують, права і обов'язки безпосередньо не формулюють (зокрема, декларації, заяви, меморандуми), і б) міжнародні органи спостереження, контролю за дотриманням основних прав людини (комісії, комітети) і захисту цих прав (суди, трибунали) [8, 12], з якою варто погодитись.

Найважливішим досягненням міжнародного співробітництва щодо захисту прав людини стало створення міжнародних організацій і органів із захисту прав людини. Деякі з таких органів можуть розглядати індивідуальні скарги про захист прав людини в окремих державах і ухвалювати щодо них рішення, юридично обов'язкові для цих держав. Зокрема, до суб'єктів міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні належать: Організація Об'єднаних Націй; Рада Європи; Організація з безпеки та співробітництва в Європі; Співдружність Незалежних Держав, а також їх окремі структури: Комітет Міністрів; Парламентська Асамблея; Комісар Ради Європи з прав людини; Європейський суд з прав людини; Комітет ООН проти катувань; Комітет з прав дитини; Комітет з захисту прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей; Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації; Міжнародна Організація

© О.М. Музичук, 2010

Проблеми становлення правової демократичної держави

Праці; Міжнародна організація кримінальної поліції Інтерполу та багато інших.

За предметом контрольної діяльності суб'єктів міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні можна об'єднати в такі групи: міжнародні суб'єкти контролю за діяльністю правоохоронних органів загальної компетенції (Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, СНД); міжнародні суб'єкти контролю за діяльністю правоохоронних органів спеціальної компетенції (Комітет ООН проти катувань; Міжнародна Організація Праці; Міжнародна організація кримінальної поліції Інтерполу тощо).

За правовим статусом суб'єкти міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні можуть бути: урядовими (ООН, Рада Європи) та неурядовими (недержавні правоохоронні організації); універсальними (ООН) та регіональними (ОБСЄ, СНД).

Найбільш авторитетними й дієвими суб'єктами міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є: Комісія ООН з прав людини, Комісія ООН проти катувань, Комітет з прав людини, Європейський суд з прав людини. Зокрема, Комісія з прав людини була заснована у 1946 р. Вона складається з представників 53 держав. Має широкі повноваження щодо контролю за дотриманням прав людини, проводить дослідження у сфері захисту прав людини й надає рекомендації й пропозиції, готує проекти міжнародних документів щодо прав людини та співробітничав з іншими міжнародними органами в цій галузі. Комітет з прав людини створено в 1977 р. До складу комітету входять 18 експертів. Комітет з прав людини наділений повноваженням розглядати скарги від окремих осіб або груп осіб про порушення їх прав. Комітет проти катувань ООН складається з десяти експертів, які відзначаються високими моральними якостями і визаною компетентністю в галузі прав людини. Експерти обираються державами-учасницями, при цьому увага приділяється справедливому географічному розподілу й доцільності участі кількох осіб, які мають юридичний досвід.

Особливе місце в розвитку міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів займає співробітництво в регіональних міжнародних організаціях, де затверджено значну кількість міжнародних договорів та інших міжнародних актів, спрямованих на забезпечення дотримання в державах-учасниках прав людини. Регіональні міжнародні механізми захисту прав людини створюються на підставі міжнародних договорів окремих груп держав, як правило, у межах географічних регіонів (ЄС, СНД та ін.).

Діяльність міжнародних державних (урядових) і недержавних (неурядових) організацій та їх органів спрямована на обговорення, узгодження або вирішення питань, що представляють спільну проблему. Однією з таких проблем є контроль за діяльністю правоохоронних органів, стан дисципліни й законності в діяльності яких викликає стурбованість міжнародних інституцій, свідченням чого є їх систематичні звіти. На вирішення цієї проблеми спрямовано низку міжнародних актів, які визначають права громадян у відносинах з правоохоронними органами, принципи діяльності правоохоронних органів, захист від катувань і багато інших. Насамперед, це правові акти: Організації Об'єднаних Націй і Ради Європи. Зокрема, серед міжнародних актів ООН, які стосуються проблематики контролю за діяльністю правоохоронних органів, варто виділити: Загальну декларацію прав

людини; Декларацію основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження й покарання; Міжнародний пакт про громадянські й політичні права; Конвенцію про дорожній рух; Конвенцію про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин; Конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму; Конвенцію проти транснаціональної організованої злочинності; Конвенцію проти корупції.

Наприклад, у Загальній декларації прав людини зазначено, що: кожна людина має право на життя, на свободу й на особисту недоторканність; ніхто не повинен зазнавати тортур або жорстокого, нелюдського, або такого, що принижує його гідність, поводження й покарання; кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом; ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання; кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно й з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом; кожна людина, обвинувачена в учиненні злочину, має право вважатися невинною доти, поки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують усі можливості для захисту; ніхто не може бути засуджений за злочин на підставі вчинення будь-якого діяння або за бездіяльність, які під час їх учинення не становили злочину за національними законами або за міжнародним правом [9].

У Загальній декларації прав людини уперше в історії було встановлено перелік основних прав і свобод людини, що підлягають дотриманню в усьому світі, а також було погоджено юридичний зміст цих прав і свобод і визначено легальні випадки допустимих їх обмежень. Загальна декларація була прийнята у формі резолюції Генеральної Асамблеї ООН і тому мала рекомендаційний характер. На її основі ООН підготувала й у 1966 р. відкрила для підписання й ратифікації Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права та Міжнародний пакт про громадянські й політичні права, які було ратифіковано Україною в 1973 р. [10]. Переважна більшість прав, передбачених цими міжнародними актами, отримала нормативне закріплення в національному законодавстві України. Їх дотримання (реалізація) безпосередньо пов'язані з діяльністю правоохоронних органів, і саме на їх охорону й захист спрямована контрольна діяльність міжнародних правоохоронних інституцій.

Серед правових актів Ради Європи, що стосуються проблематики контролю за діяльністю правоохоронних органів, варто виділити: Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод; Декларацію про поліцію; Конвенцію про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом; Європейську конвенцію про взаємну допомогу у кримінальних справах; Європейську конвенцію про видачу правопорушників; Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією; Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом; Європейську конвенцію про незастосування строків давності до злочинів проти людяності й воєнних злочинів; Європейську конвенцію про передачу провадження у

кримінальних справах; Європейську конвенцію про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками; Європейську конвенцію про покарання за дорожньо-транспортні злочини.

Правові норми наведених законодавчих актів Ради Європи передбачають умови, підстави й порядок здійснення правоохоронними органами окремих правоохоронних дій (заходів), передбачають вимоги до їх здійснення (проведення), що є одним з найпоширеніших напрямів міжнародного контролю. Як слушно наголошує Н. Карпачова, “загальне визнання міжнародних стандартів обумовлює зобов’язання всіх держав світу погодитись на міжнародний контроль за додержанням цих стандартів у національній правовій системі” [11].

За останні десятиліття істотно зросла роль міжнародних неурядових організацій у захисті прав людини. Найбільш впливовим серед них є Міжнародний Гельсінський Комітет, основними напрямками діяльності якого є: моніторинг стану дотримання правоохоронними органами прав людини в окремих державах; моніторинг правоохоронного законодавства в окремих державах; підготовка доповідей про стан справ у галузі дотримання прав людини правоохоронними органами; оприлюднення таких доповідей для ознайомлення громадськості й надання їх міжнародним органам з прав людини; участь у розробці міжнародних договорів з прав людини.

Недержавними суб’єктами міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є міжнародні громадські організації, філіали, відділення, представництва, інші структурні осередки громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав, висновки й звіти яких, на жаль, не завжди є об’єктивними. Причинами такого суб’єктивного підходу, на нашу думку, є: відсутність базової юридичної освіти в представників міжнародних правозахисних організацій, які здійснюють моніторинг національного правоохоронного законодавства, оскільки в переважній більшості випадків вони проводять соціологічні дослідження з питань правоохоронної діяльності, а їх характеристика чинного законодавства, поняття й інші категорії, які вони при цьому використовують, не відповідають загальноприйнятому категорійному апарату, що закріплені у національному законодавстві України; незнання ними особливостей національного правоохоронного законодавства, організаційно-штатної структури правоохоронних органів, їх системи; акцентування уваги лише на недоліках правоохоронної діяльності, що є лише одним із завдань такої форми контролю як моніторинг, відповідно позитивні аспекти діяльності правоохоронних органів України залишаються непоміченими; відсутність у звітах, аналітичних матеріалах і висновках міжнародних і вітчизняних правозахисних організацій комплексного аналізу стану соціально-правового забезпечення працівників правоохоронних органів, стану бюджетного фінансування й матеріально-технічного забезпечення діяльності правоохоронних органів; висвітлення у звітних та інших документах діяльності лише деяких із правоохоронних органів (міліції й установ виконання покарань).

Натомість, незважаючи на наведені й багато інших недоліків у моніторинговій діяльності міжнародних правозахисних організацій, їх важливість і особливість як суб’єктів контролю за діяльністю правоохоронних органів полягає: по-перше, вони є незалежними суб’єктами; по-друге, отримують дані про діяльність правоохоронних органів не лише з офіційних джерел а й за

допомогою власних (неофіційних) джерел (проведення опитувань, анкетувань тощо); по-третє, пропонують новий, як правило, незаангажований погляд на процеси, які відбуваються в правоохоронних органах; по-четверте, запобігають приховуванню фактів незаконних дій працівників правоохоронних органів, які призвели до порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб’єктів.

Міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні здійснюється в таких формах.

1. Вивчення урядових доповідей так званими “конвенційними комітетами”, за результатами розгляду яких вони приймають заключні зауваження щодо ефективності виконання взятих державою зобов’язань, а також розробляють рекомендації. Україна є стороною шести універсальних конвенцій ООН з прав людини, згідно з якими створені спеціальні конвенційні органи, до яких держави-учасниці зобов’язуються регулярно подавати доповіді про виконання ними зобов’язань за цими угодами [11]. Варто зазначити, що такі рекомендації не мають обов’язкової сили, але, як правило, держави-учасниці вносять відповідні зміни до національного законодавства. Наприклад, для виконання зауважень і рекомендацій Комітету ООН проти катувань Україною було здійснено низку заходів. У 2001 р. набув чинності новий Кримінальний кодекс України, який кваліфікує тортури як кримінальний злочин, у 2004 р. - новий Кримінально-виконавчий кодекс [12].

2. Проведення інспекційних перевірок діяльності правоохоронних органів. Наприклад, Європейський комітет з припинення катувань може проводити інспекційні перевірки на території держав-учасниць Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню без їх згоди.

3. Укладення двосторонніх угод між правоохоронними органами з різних напрямків правоохоронної діяльності (боротьби з тероризмом, економічною злочинністю, транснаціональною злочинністю тощо). У таких угодах чітко прописані напрямки співробітництва та повноваження їх учасників, виконання яких пов’язане із взаємоконтролем правоохоронних органів.

4. Розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини правоохоронними органами.

5. Оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями.

Специфічними є й санкції, які застосовуються за результатами міжнародного контролю. Априорі такими можуть бути: економічні санкції (обмеження імпорту, підвищення мита, блокада окремих товарів); відкриття дипломатичного корпусу; відповідне обмеження прав громадян держав, на території яких громадяни держави, що застосовує заходи, обмежені у правах; відмова у в’їзді громадян; виключення держави з міжнародної організації; розрив дипломатичних відносин тощо. Найбільш поширеною санкцією є рішення міжнародного суду про відшкодування збитків, завданих протиправною діяльністю правоохоронних органів [13-15].

Завершуючи характеристику міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, до його особливостей пропонуємо визначення належності таких.

1. Суб’єктами такого контролю є міжнародні організації й їх окремі органи, які наділені контрольними по-

Проблеми становлення правової демократичної держави

вноваженнями (урядові або неурядові (недержавні); універсальні або регіональні).

2. Система суб'єктів міжнародного контролю досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус. У цьому й полягає головна відмінність міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні від інших видів контролю (державного, самоврядного й громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти.

3. Об'єктом такого контролю є не лише правоохоронні органи, а й держава в цілому, її законодавство, правозастосовна й судова практика.

4. Його змістом є перевірки виконання правоохоронними органами договірних і інших зобов'язань.

5. Здійснюється в рамках компетенції міжнародних організацій або їх органів, рішення яких за результатами міжнародного контролю можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер з відповідними юридичними чи політичними (матеріальними чи нематеріальними) наслідками для держави.

6. За допомогою міжнародного контролю здійснюється захист права особи, порушеного державою в особі правоохоронних органів.

7. Передбачає спеціальні форми реалізації, серед яких: вивчення доповідей України щодо виконання міжнародних зобов'язань; проведення інспекцій на території України, зокрема, з питань дотримання (виконання) правоохоронними органами Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання; укладення двосторонніх угод між правоохоронними органами з різних напрямків правоохоронної діяльності; судовий розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини правоохоронними органами; оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями.

8. Передбачає спеціалізовані санкції, найпоширенішою серед яких є рішення Європейського Суду про відшкодування шкоди, завданої особі незаконними діями правоохоронних органів.

Отже, під міжнародним контролем за діяльністю правоохоронних органів в Україні пропонуємо розуміти діяльність міжнародних організацій та їх органів з перевірки виконання правоохоронними органами договірних та інших міжнародних зобов'язань, наслідки якої можуть мати обов'язкових або рекомендаційний характер.

Література

1. Міжнародна конвенція щодо співробітництва у галузі безпеки аеронавігації "Євроконтроль" від 13.12.1960 р. // Офіційний вісник України. - 2004. - № 25. - Ст. 1685.

2. Об'єднана конвенція ООН про безпеку поводжен-

ня з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 05.09.1997 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Конвенція ООН про майбутнє багатостороннє співробітництво в галузі рибальства в північно-західній частині Атлантичного океану від 24.10.1978 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

4. Програма виконання Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення на 1999-2008 роки: Затв. Указом Президента України від 25.01.1999 р. № 50/99 // Офіційний вісник України. - 1999. - № 4. - С. 29.

5. Кавун В.Ф. Механізми міжнародного контролю у сфері прав людини: Автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - К., 2008. - 18 с.

6. Міжнародне право: Навч. посібник / За ред. М.В. Буromенського - К.: Юрінком Інтер, 2006. - 336 с.

7. Андріанов К.В. Роль контрольного механізму Конвенції про захист прав і основних свобод людини в процесі реалізації її норм: Автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11, Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. - К., 2003. - 18 с.

8. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. - 6-е вид. - Х.: Консум, 2002. - 160 с.

9. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. - 2008. - № 93. - Ст. 3103.

10. Міжнародні стандарти прав людини у правовій системі України. - [Електронний ресурс]: http://www.ombudsman.kiev.ua/d_02_1.htm.

11. Здійснення Уповноваженим моніторингу підготовки доповідей з прав людини до міжнародних конвенційних органів. - [Електронний ресурс]: http://ombudsman.kiev.ua/d_02_2.htm.

12. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної ради України з прав людини "Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини". - [Електронний ресурс]: http://www.ombudsman.kiev.ua/d2s_zm.htm.

13. Справа Чіжов проти України. - [Електронний ресурс]: <http://umdpl.info/index.php?id=1223360161>.

14. Справа Афанасьєв проти України. - [Електронний ресурс]: <http://umdpl.info/index.php?id=1223361557>.

15. Справа Кобцева проти України. - [Електронний ресурс]: <http://umdpl.info/index.php?id=1225714276>.

Музичук О.М.

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник науково-дослідної лабораторії з розроблення законодавчих та інших нормативно-правових актів Харківського національного університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції 02.06.2010

УДК 342.5:342.56

ПРАВОСУДДЯ В СИСТЕМІ РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Наявність низки проблем у функціонуванні судової гілки влади в Україні пов'язана, насамперед, з недосконалістю механізму стримувань і противаг у системі розподілу державної влади, що має наслідком неефективне здійснення однієї з найважливіших функцій держави - правосуддя. Прийняття Конституції України 28

© В.І. Іващенко, 2010

Іващенко В. І.
червня 1996 року [1] заклало підвалини для подальшої розбудови української державності. Як одна з наймолодших конституцій, Основний закон України мав увібрати в себе результати наукових досліджень у цій сфері, враховуючи світову практику державотворення.

Основним моментом державотворення, безпереч-

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**