

Чистякова Ирина
ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАКТИКА И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА
УКРАИНЕ

В статье исследованы европейская практика и современный украинский опыт защиты прав и свобод человека и гражданина, выявлены особенности правового регулирования и проблемы его правоприменения.

***Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, институциональная и правовая составляющая, механизм защиты, европейский опыт.*

Актуальность темы: Защита прав и свобод человека и гражданина является одним из основоположных принципов правового демократического государства, от успешности реализации которого зависит дальнейший вектор его развития, в частности, вхождение Украины в ЕС и НАТО.

На данный момент состояние дел в области защиты прав человека на Украине оставляет желать лучшего, о чем свидетельствуют многочисленные исследования в этой области.

Ситуацию с защитой прав и свобод человека на Украине усугубляют военные действия на значительной территории Донецкой и Луганской областей, аннексия Крымского полуострова, системный кризис в экономической и политической сфере, низкий уровень жизни граждан, неэффективность судебной системы, отсутствие у граждан соответствующих знаний и опыта правоприменения в области защиты собственных прав и свобод и пр.

При этом современный европейский опыт по созданию системы защиты прав и свобод своих граждан демонстрирует целый ряд эффективных международных и национальных механизмов защиты соответствующих прав и свобод, изучение и адаптация которых к украинским реалиям, безусловно, представляет для нас большой научный и практический интерес, что и актуализирует тему данного исследования.

Анализ степени изученности проблемы: Следует отметить, что научный интерес к данной проблематике не иссякает на протяжении многих десятилетий, о чем свидетельствует широкое разнообразие исследуемых направлений в этой области.

В частности, большой интерес к данной проблематике проявляют отечественные ученые-правоведы. Так, проблему защиты прав и свобод граждан сквозь призму понятия «демократия» исследовал доктор юридических наук А. М. Колодий [5], кандидат юридических наук Ю. С. Разметаева исследовала проблему защиты прав человека в контексте развития гражданского общества [12], проблему защиты прав людей с особыми потребностями рассматривал доктор юридических наук Э. Соболев [13], Ю. Барабаш исследует социальные права граждан и возможность их защиты Конституционным судом [1], Г. Токарев – соблюдение прав человека в условиях вооруженного конфликта [14] и пр.

Среди зарубежных коллег проблемы защиты прав и свобод человека исследовали: Эрик Воэтен – исполнение решений Европейского суда по правам человека [18], Пар Энгстрем – эффективность международных и региональных механизмов защиты прав человека [16], Роза Фридман и Малкольм Лэнгфорд – расширение концепции прав человека и их влияние на продвижение прав и их защиту [21], Беккер Г. – деятельность Африканского суда по защите прав человека и народов [17], Джейн Каудвелл и Дарра МакГик – проблемы защиты прав в области спорта [15] и пр.

Цель данной статьи: исследовать современную практику применения законодательства в области защиты прав и свобод человека в Украине и странах-членах ЕС, выявив особенности и проблемы его правоприменения.

Изложение основного материала. На сегодняшний день Украиной ратифицированы большинство из основополагающих нормативно-правовых актов в исследуемой области, в частности – Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод с протоколами (1950) и пр.

Следует отметить, что институт защиты прав и свобод человека, сформированный на Украине, соответствует лучшим образцам мировой юридической мысли, поскольку был создан на их основе.

При этом, он, как и любой правовой институт, динамичен и развивается в ногу со временем, в соответствии с заданными социально-экономическими и политическими условиями в государстве.

Вместе с тем, ни один условно идеальный нормативно-правовой акт не способен изменить ситуацию по защите прав человека в лучшую сторону при отсутствии эффективной судебной системы.

Примечательно, что проблемы с применением прогрессивных нормативно правовых актов по защите прав человека испытывает не только Украина, но и большинство стран-членов ЕС.

В первую очередь речь идет о Хартии основных прав Европейского Союза, которая дополняет национальные документы по правам человека и Европейскую конвенцию о правах человека (ЕКПЧ).

Так, по данным отчета Европейского подкомитета парламента по правам человека (DROI) и Европейской службы внешних действий (EEAS) [19], на данный момент потенциал данной Хартии раскрыт не полностью, поскольку количество ссылок на него в национальных судах, парламентах и правительствах ограничено и зачастую носит поверхностный характер, а в государствах-членах ЕС по-прежнему отсутствует политика, направленная на продвижение Хартии.

По нашему мнению, проблема с правоприменением норм по защите прав человека на Украине заключается не столько в коррумпированности судебной системы или низком уровне правовой культуры по защите собственных прав и свобод у граждан, что тоже является немаловажными факторами, сколько в малом количестве самих обращений в национальные суды, а также неэффективности механизма исполнения уже вынесенных судебных решений.

Как раз именно институциональная, а не правовая составляющая института по защите прав и свобод граждан на Украине, на сегодня является наиболее слабым звеном. Тем не менее, отдельные элементы институциональной системы по защите прав и свобод граждан на Украине уже сейчас достаточно эффективно функционируют. Например, созданный в еще в 1997 году институт Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, внедрение которого предусмотрено Конституцией Украины и Законом Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека» от 23 декабря 1997 г. [11].

С 2012 года на повестку дня органами исполнительной власти был поставлен вопрос о необходимости формирования сети региональных представительств уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, что впоследствии было отражено в Стратегии укрепления регионального присутствия уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека [6].

Целью создания региональной сети представительств по системе «Омбудсмен+», стало обеспечение оперативного реагирования на нарушения прав и свобод человека и гражданина, и предотвращения таких нарушений на региональном уровне.

По состоянию на 01 мая 2018 года было создано 11 региональных представительств Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, и приступили к работе 20 региональных координаторов в 20 областях Украины [8].

Безусловно, столь медленная реализация данной инициативы негативно сказывается на работе системы в целом, поскольку один региональный представитель просто физически не способен обеспечить исполнение всех возложенных на него обязанностей.

В тоже время на Украине, как на общегосударственном, так и на региональном уровне, сейчас особое внимание уделяется проблемам соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц и жителей временно оккупированных и неконтролируемых территорий.

По данным Министерства социальной политики Украины по состоянию на 04.02.2019 г. на учете состоят 1 млн. 358 тыс. внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) из Донбасса и Крыма [7].

Соответственно, на органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления в таких условиях ложится колоссальная нагрузка по защите и обеспечению в первую очередь социальных прав граждан, в связи с чем на Украине разработана Национальная стратегия в области прав человека и План мероприятий по реализации Национальной стратегии в области прав человека на период до 2020 года [8].

Также стоит отметить позитивную тенденцию к самоорганизации самих граждан, в первую очередь волонтеров, формирование правозащитных групп и прочее, например, деятельность одной из старейших правозащитных организаций Украины – Украинского Хельсинского союза защиты прав человека (1976).

Активно работают Харьковская и Винницкая правозащитные группы, Комитет защиты прав человека, Комитет избирателей Украины и пр.

Значительную методическую помощь Украине в контексте защиты прав и свобод человека предоставляют наши международные партнеры, в частности Мониторинговая Миссия ООН по правам человека на Украине, украинская секция Международного общества прав человека, Международная Лига защиты прав граждан Украины и пр. Результатом деятельности которых становятся конкретные

рекомендации правительству Украины и другим сторонам конфликта по выполнению своих обязательств в сфере международного права прав человека и международного гуманитарного права.

Одним из приоритетных направлений по защите прав человека на Украине является защита прав детей.

Данная проблема касается сразу несколько аспектов государственной политики, в первую очередь это снижение уровня рождаемости, обеспечение соответствующего уровня материального обеспечения, защита прав детей с особыми потребностями, защита прав детей-сирот, защита прав детей, которые состоят в конфликте с законом, защита прав детей, которые находятся в зоне боевых действий и многое другое.

В частности, на последних парламентских слушаниях Верховной Рады Украины по вопросам защиты прав детей, которые состоялись в октябре 2016 года было озвучено, что за чертой бедности в Украине проживает 30% детей [10].

При этом следует учитывать, что для Украины характерным явлением является скопление населения в зоне низких доходов, что приводит к чрезмерной зависимости уровня бедности от изменений ее предела. Разница между уровнем относительной бедности и уровнем абсолютной бедности для международных сравнений составляет 10,3 раза. Разница же между стоимостным выражением границы относительной бедности и границы абсолютной бедности, что соответствует \$5 по ППС в гривневом эквиваленте меньше в 2 раза [4].

Таким образом, можем допустить, что указанный уровень бедности не отображает реальную ситуацию, и тем более не сопоставим с европейскими показателями.

Европейская практика показывает, что почти 27% детей в ЕС подвергаются риску бедности или социальной изоляции [19].

Как следствие, новая европейская стратегия экономического развития на ближайшие 10 лет – «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста», принятая в марте 2010 года, направлена в первую очередь на повышение социально-экономического развития как граждан ЕС, так и детей в целом. Это удастся странам членам-ЕС с большим трудом, поскольку процент детей, подвергающихся риску бедности или социальной изоляции за последние десять лет в странах-членах ЕС снизился незначительно с 28,1% в 2005 году до 26,9% в 2015 году [19].

Также европейская стратегия экономического развития содержит отдельную директиву о процессуальных гарантиях для детей,

подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, которая направлена на улучшение системы ювенальной юстиции и обеспечение дополнительных гарантий для детей, находящихся в конфликте с законом.

Между тем, ни Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020», ни Программа деятельности Кабинета Министров Украины не содержат задач по вопросам соблюдения и защиты прав ребенка на Украине.

Безусловно, те шаги, которые на данный момент предпринимаются на Украине (выдача «беби-боксов» для новорожденных, выплата помощи лицам, ухаживающим за детьми с тяжелыми заболеваниями, которые еще не имеют группы инвалидности, выплата компенсации работающим родителям которые имеют детей до 3-х и официально наняли няню, ужесточение ответственности по отношению к лицам, имеющим задолженность по алиментам и пр.), являются позитивными изменениями в области обеспечения социальной защиты детей и их родителей, но не решают проблему в целом.

Что касается разработки мер, направленных на улучшение системы ювенальной юстиции и обеспечение дополнительных гарантий для детей, находящихся в конфликте с законом, на Украине, то и здесь ситуация выглядит не лучшим образом, поскольку на данный момент фактически отсутствует государственная система по профилактической работе с указанной категорией детей.

В частности, после сокращения в 2014 году 12 тыс. работников центров социальных служб на местах, которые занимались, в том числе социальным сопровождением неблагополучных семей, данный вопрос был возложен исключительно на родителей и учреждения общего среднего образования [2].

Таким образом, на данный момент вся социальная работа по защите прав детей, в том числе и защите детей, имеющих конфликт с законом, на Украине направлена не на осуществление превентивных мероприятий по недопущению правонарушений, а на устранение их последствий.

В институциональном плане защиту прав детей представляют уполномоченные представители сразу в двух направлениях, а именно: Уполномоченный Президента Украины по правам ребенка, Администрация Президента Украины и Уполномоченный по вопросам соблюдения прав ребенка, недискриминации и гендерного равенства Секретариата Уполномоченного по правам человека Верховной Рады Украины, в т.ч. и его региональные представители.

Актуальной для Украины является также и проблема предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия. По утверждению составителей «Отчета о равенстве между женщинами и мужчинами в ЕС за 2018 год» [20], насилие в отношении женщин и девочек является одним из самых распространенных и разрушительных нарушений прав человека во всем мире.

По данным Агентства Европейского Союза по фундаментальным исследованиям прав человека, проведенном в 2014 году о насилии в отношении женщин [21]: каждая третья женщина в Европе испытывала либо физическое и/или сексуальное насилие с 15 лет; 75% женщин на квалифицированных профессиях или руководящих должностях подвергались сексуальным домогательствам, как и 61% женщин, занятых в сфере услуг; 55% женщин в ЕС сталкивались с домогательством; 20% молодых женщин (в возрасте 18-29 лет) в ЕС-28 имеют опыт кибер-домогательства; каждая десятая женщина подверглась сексуальным домогательствам с использованием новых информационных технологий; 80% жертв торговли людьми внутри ЕС – женщины.

Мы допускаем, что и на Украине ситуация не лучше, более того, в связи с низким уровнем правовой культуры и правосознания в этой области большинство женщин и девушек даже не осознают тот факт, что при возникновении подобных инцидентов они имеют право на защиту.

В связи с чем Украина одной из первых на постсоветском пространстве еще 2001 году приняла Закон «О предотвращении насилия в семье», но поскольку он имел значительные недоработки и не содержал реальных механизмов его реализации, в 2017 году был принят Закон Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» и внесены изменения в статью «Домашнее насилие» в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Украины, тем самым значительно ужесточив санкции по целому ряду правонарушений.

Также, в 2011 году Украиной была ратифицирована Конвенция Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбу с этими явлениями.

Несмотря на то, что Украиной еще не ратифицирована Стамбульская конвенция о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбу с этими явлениями, отдельные ее части нашли свое отражение в новом отечественном законодательстве про предотвращение домашнего насилия.

Таким образом, более чем современное законодательство в этой области возвращает нас к проблеме правоприменения. В частности, анализ полторы тысячи судебных решений из Единого государственного реестра судебных решений продемонстрировал [3], что только 125 судебных решений содержат ссылки на нормы Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (в основном это гражданские дела по семейным спорам при расторжении брака) [2].

И только в 2% из них были применены Закон Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин», выявлено 17 дел о сексуальных домогательствах на рабочем месте. Что явно недостаточно в масштабах государства.

В институциональном плане только в 2017 году на заседании Кабинета Министров была введена должность Правительственного уполномоченного по вопросам гендерной политики и утверждено соответствующее Положение.

Безусловно, в рамках одной публикации невозможно отобразить всю многогранность задач, которые возникают при изучении актуальных проблем защиты прав и свобод человека и гражданина на Украине и в ЕС, а это и право на защиту персональных данных, и обеспечение права доступа к публичной информации, и обеспечение равного доступа граждан к судебной системе, равно как и самого права на судебную защиту, или нарушение презумпции невиновности, защита прав национальных меньшинств, в частности ромов, защита прав заключенных и многое другое.

Вместе с тем, как показало наше исследование, как на Украине, так и в странах-членах ЕС ведется постоянная работа по обеспечению защиты прав и свобод граждан, и большинство проблем которые являются актуальными для Украины, также не менее актуальны для стран-членов ЕС.

Украина, также, как и ЕС, имеют проблемы с большим количеством перемещенных граждан, с той лишь разницей, что первопричиной миграционных процессов на Украине стали военные действия, а в ЕС это беженцы.

Для Украины, как и для стран Европейского Союза, очень актуальны проблемы соблюдения права доступа к информации и защиты персональных данных, где Украина, опять-таки имеет дело с военной агрессией, а страны-члены ЕС с террористической угрозой.

Общечеловеческие проблемы, такие как борьба с глобальной социально-культурной несправедливостью и социально-

экономическим неравенством, защита прав детей, людей с особыми потребностями, противодействие торговли людьми и пр., являются общими для всего мирового сообщества.

Выводы: Таким образом, результаты нашего исследования позволяют нам заключить, что Украина на данный момент предпринимает определенные шаги, направленные на улучшение ситуации по защите прав и свобод своих граждан.

Тем не менее, несмотря на всю важность для нас процесса адаптации национального законодательства по правам человека к лучшим образцам правотворчества стран-членов ЕС и соблюдения международных норм права в исследуемой области, вопросом первостепенной важности для Украины является обеспечение эффективности и прозрачности судебной системы.

Также, используя европейскую практику по защите прав человека, Украина должна изменить подход к решению этой проблемы в целом, то есть перейти от устранения последствий нарушения прав и свобод граждан на своей территории, к их недопущению и внедрению целого ряда мер превентивного характера.

Литература

References:

1. Барабаш Ю. Соціальні права громадян та можливості їх захисту Конституційним Судом України. Публічне право. №1. 2011. С.15-21.
2. Запобігання та протидія дискримінації жінок з вразливих соціальних груп: стенограма парламентських слухань. Сесійний зал Верховної Ради України. 10 жовтня 2018 року, 12 година. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl11010118.htm (дата звернення 15.02.2019)
3. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення 12.02.2019)
4. Заїка Ю. Б., Вітковська К. В. Оцінка бідності населення за окремим регіонами: збірник наукових студентських праць «Статистика інструмент соціально-економічних досліджень». Випуск № 4. – Одеса. 2018
5. Колодій А. М. Розумінні демократії та забезпечення прав людини на шляху до європейської інтеграції України. *Юридичний вісник*. 2008. № 4(9). С. 41-46
6. Національна стратегія у сфері прав людини: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015/print1469087084679697> (дата звернення 14.02.2019)

7. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/16643.html> (дата звернення 04.02.2019)
8. Оцінка регіональної мережі Уповноваженого Верховної Ради України з захисту прав людини: звіт підготовлено в рамках проекту «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії.К.2018.- 60 с.
9. План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. № 1393-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679> (дата звернення 14.02.2019)
10. Права дитини в Україні: забезпечення, дотримання, захист: стенограма парламентських слухань. Сесійний зал Верховної Ради України, 12 жовтня 2016 року, 15 година URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1210116.htm (дата звернення 15.02.2019)
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – С. 5.
12. Разметаєва Ю. С. Права людини як фундаментальна цінність громадянського суспільства: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю.С.Разметаєва; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Х., 2009. 20 с.
13. Соболев Є. Захист прав і свобод інвалідів через призму реалізації людиноцентристського підходу в діяльності органів публічної влади. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 4. С. 120-123
14. Токарев Г. Збройний конфлікт на сході України в аспекті дотримання прав людини. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://www.khpg.org/pda/index.php?id=1414750772>. (дата звернення 02.02.2019)
15. Jayne Caudwell & Darragh McGee From promotion to protection: human rights and events, leisure and sport, *Leisure Studies*, 2018. 37:1, 1-10, DOI: 10.1080/02614367.2017.1420814
16. Par Engstrom Human Rights: Effectiveness of International and Regional Mechanisms, Online Publication Date: Dec 2017 <http://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-214> (last accessed: 06/02/2019).

17. Bekker, G. The African Court on Human and Peoples' Rights: Safeguarding the Interests of African States. *Journal of African Law*. 2007. 51 (1), pp. 151–72.

18. Voeten, E., 'Domestic Implementation of European Court of Human Rights Judgments: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter: A Reply to Dia Anagnostou and Alina Mungiu-Pippidi, *European Journal of International Law*, vol. 25(1), 2014, pp. 229-38. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu004> (last accessed: 14/02/2019).

19. Expansion of the concept of human rights: Impact on rights promotion and protection, *European Union March 2018*. p.p. 5-9. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603865/EXPO_STU\(2018\)603865_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603865/EXPO_STU(2018)603865_EN.pdf)(last accessed: 14/02/2019).

20. 2018 Report on equality between women and men in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018 pp. 68.

21. European Union Agency for Fundamental Rights (2014), Violence against women: an EU-wide survey. Main results report, available at: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

Рецензент: Профессор Владимир Марущак, доктор наук с государственного управления, заведующий кафедрой государственного управления и права Одесского регионального института государственного управления Национальной академии управления при Президенте Украины.

ჩისტაკოვა ირინა

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის ევროპული პრაქტიკა და აქტუალური პრობლემები უკრაინაში რეზიუმე

სტატიაში გამოკვლეულია ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლების დაცვის ევროპული პრაქტიკა და უკრაინული გამოცდილება, გამოვლენილია სამართლებრივი რეგულირების თავისებურებები და აღსრულების პრობლემები.

საკვანძო სიტყვები: ადამიანის და მოქალაქის უფლებები და თავისუფლება, ინსტიტუციონალური და სამართლებრივი მდგენელები, დაცვის მექანიზმები, ევროპული გამოცდილება.

რეცენზენტი: პროფესორი ვლადიმირ მარუშაკი, სახელმწიფო მართვის მეცნიერებათა დოქტორი, უკრაინის პრეზიდენტთან არსებული ეროვნული აკადემიის ოდესის სახელმწიფო მართვის რეგიონალური ინსტიტუტის სახელმწიფოთმცოდნეობისა და სამართლის კათედრის გამგე.

Chistyakova Irina

EUROPEAN PRACTICE AND ACTUAL PROBLEMS OF THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN UKRAINE

Summary

The article examines the European practice and modern Ukrainian experience of protecting the rights and freedoms of a person and citizen, reveals the peculiarities of legal regulation and problems of its law enforcement.

Keywords: rights and freedoms of a person and a citizen, institutional and legal component, protection mechanism, European experience.

Reviewer: Professor Volodymyr Marushchak, PhD in public administration, head of the Department of Public Administration and Law at the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Management under the President of Ukraine.