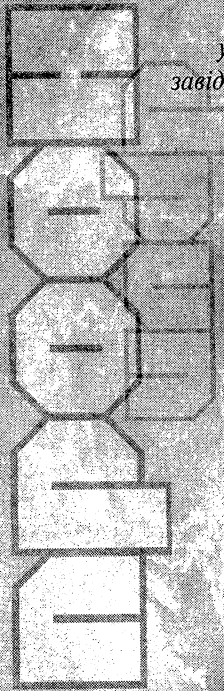




ЗАГАЛЬНА
ДЕКЛАРАЦІЯ - ОСНОВА
МІЖНАРОДНИХ
СТАНДАРТІВ ПРАВ
ЛЮДИНИ

ІСАКОВИЧ С.В.,
кандидат юридичних
наук, доцент

*Український центр
правничих студій при
Київському
університеті,
завідувач кафедри
права ЄС*



Відзначення 10 грудня 1998 р. п'ятидесятиріччя Загальної декларації прав людини в Парижі, де вона була проголошена третьою сесією Генеральної Асамблеї ООН, в штаб-квартирі Організації Об'єднаних Націй в Нью-Йорку, в Україні та багатьох державах світу показало велике значення цього документу в міжнародних відносинах і внутрішній політиці кожної країни. Саме в Загальній декларації вперше були сформульовані міжнародні стандарти прав людини, які відіграють роль юридичної позначки в дотриманні і забезпеченні прав людини і громадянина та свободи особи. Жодна держава, недержавна організація, індивід не повинні опускатися нижче цієї позначки в здійсненні прав людини і основних свобод.

Сам термін "міжнародний стандарт прав людини" отримав універсальне визнання під впливом змісту резолюції Генеральної Асамблеї ООН 217 (Ш) від 10 грудня 1948 р., в якій Загальна декларація прав людини проголошена "... як загальний стандарт, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави" ("... as a common standard of achievement for all peoples and all nations...")¹. Але в українському перекладі тексту вказаного документа невірно вжитий інший термін: "... як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави ..." ². Такий невірний переклад не відповідає автентичному тексту резолюції на англійській мові і, більше того, відходить від терміну міжнародні стандарти

прав людини, який має юридичне значення для співробітництва держав у галузі прав людини.

В 1986 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію про встановлення міжнародних стандартів прав людини, в якій узагальнила процес їх створення шляхом розроблення в органах ООН відповідних конвенцій. Сьогодні головне завдання ООН полягає в тому, щоб міжнародні угоди про права людини не тільки отримали універсальне визнання внаслідок їх ратифікації більшістю держав світу, але і в забезпеченні реалізації міжнародних стандартів прав людини за допомогою міжнародних і національних засобів імплементації³. На другій всесвітній конференції прав людини в 1993 р. у Відні делегати 171 держави світу і численні представники неурядових організацій відзначили, що діяльність органів ООН, спеціалізованих закладів ООН і інших міждержавних організацій, які діють у галузі прав людини, повинна бути спрямована на проведення у життя міжнародних стандартів прав людини. Вони також закликали всі держави ратифікувати конвенції, що закріплюють міжнародні стандарти прав людини для їх універсального визнання, і розробити плани дій по забезпеченню цих стандартів⁴.

Широко визнані міжнародні стандарти прав людини і в літературі. Але до цього часу нема загального розуміння змісту цього терміну. Так, Ю.М.Колосов розуміє під міжнародними стандартами загально-визнані уявлення про мінімальні стандарти поведінки з людьми в демократичному цивілізованому суспільстві, які закріплюються в універсальних міжнародно-правових актах і узагальнюють акумульований досвід відповідного історичного етапу розвитку людства. Закріплення таких узагальнених стандартів в національному законодавстві дозволяє, за правильною думкою Ю.М.Колосова, реалізувати ідею єдності людства, яка необхідна для його виживання⁵. Неведене визначення дуже точно підкреслює загально-людське значення міжнародних стандартів прав людини і закріплення їх в міжнародних документах. Важливим є визнання важливості втілення цих стандартів в національному праві. Але Ю.М.Колосов не зазначає, що саме міжнародні стандарти закріплюють в міжнародно-правових нормах перелік прав людини, які підлягають універсальному дотриманню, їх юридичний зміст і припустимі обмеження.

На думку С.В.Черніченка, міжнародні стандарти прав людини – це міжнародно-правові зобов'язання держав щодо розвитку і конкретизації принципу поваги прав людини шляхом не тільки визнання будь-яких визначених прав і свобод, але і відмови від посягання на ці права. В стандарти також входять обмеження окремих прав людини⁶. Процес міжнародно-

що право на життя входить до нормативного мінімуму разом з соціально-економічними правами, не відповідає практиці держав. Кожна країна відповідно до своїх життєвих потреб і інтересів рівня розвитку і інших обставин визначає своє ставлення до конкретних стандартів прав людини. Гарантії прав людини і умови користування цими правами урегульовані в так званих процесуальних нормах міжнародного права, які не вміщують самих прав та свобод, а тільки передбачають порядок проведення у життя матеріальних норм про права і свободи людини⁸. Тому їх, на нашу думку, не можна віднести до міжнародних стандартів прав людини.

Найбільш вірно відбиває розуміння міжнародних стандартів прав людини А.П.Мовчан. Він вважає, що міжнародні стандарти є нормами сучасного міжнародного права, які передбачають загальнодемократичні права та свободи людини, що визнаються державами з урахуванням особливостей суспільного устрою, національного розвитку і інших своїх характерних рис в якості обов'язкових і втілюються та конкретизуються в їх національних правових системах. Такі норми включають: перелік прав і свобод, що підлягають загальному дотриманню, обсяг та зміст цих прав і свобод; межі їх можливого та припустимого обмеження; заборону певних дій з боку держави окремих суспільних груп та фізичних осіб⁹. Дійсно міжнародні стандарти закріплені у вигляді міжнародно-правових норм в Загальній декларації і конвенціях щодо прав людини. Норми ці закріплюють загальнодемократичний перелік і юридичний зміст прав та свобод людини, що визнаються державами і отримують закріплення в їх національних правових системах. Межа можливого і припустимого обмеження також визначається в міжнародних стандартах. Але щодо заборони певних дій по порушенню прав та свобод, то потрібно зауважити, що такі норми є процесуальними і не входять до стандартів на відміну від норм про припустимі обмеження, які визначають обсяг конкретних матеріальних прав і свобод в певних умовах.

Наведене вище дозволяє запропонувати своє визначення терміну міжнародні стандарти прав людини. На нашу думку, міжнародні стандарти прав людини - це міжнародно-правові норми, як договірні, так і загальноновизнані звичаєві, в яких закріплюються зобов'язання держав: визнати певний перелік прав та свобод, що відповідають сучасним загальнодемократичним вимогам і інтересам держави; ввести зазначені права та норми в національне законодавство; визнати юридичний зміст прав та свобод, закріплених в міжнародних актах, і здійснювати вказані права та свободи; дотримуватися визначеного в міжнародних документах припустимого обсягу обмежень прав та свобод.

правового регулювання, як це загально визнано, полягає в реалізації норм міжнародного права, а не тільки в покладанні зобов'язань на суб'єктів правовідносин. Тому, на наш погляд, неможливо погодитись з визначенням міжнародних стандартів як міжнародно-правових зобов'язань. Аналіз норм Загальної декларації прав людини, які сьогодні є загально визнаними звичаєвими нормами, і норм, що закріплені у вигляді договірних норм в Міжнародних пактах про права людини та інших конвенціях в галузі прав людини, свідчить про те, що міжнародні стандарти закріплені саме в міжнародно-правових нормах, а не складають частину правовідносин. Тому погодитись з обмеженням стандартів тільки міжнародно-правовими зобов'язаннями держав неможливо. Наведене розуміння терміну міжнародні стандарти прав людини не відбиває його загальнолюдське значення, нічого не каже про їх перелік і зміст. С.В.Черніченко правильно відзначає можливість включення до стандартів певних обмежень прав людини, але в цілому його розуміння вказаного терміну не відповідає змісту міжнародних актів щодо прав людини і практиці держав.

Г.В.Ігнатенко вважає, що міжнародні стандарти прав людини є нормативним мінімумом, який визначає рівень державної регламентації прав людини з відхиленнями в тій чи іншій державі у бік його покращення або конкретизації. Міжнародні стандарти узагальнюють всесвітній досвід, втілюють сучасні тенденції національного прогресу і встановлюють загальнолюдські стандарти прав і свобод особистості. Функції стандартів полягають: у визначенні переліку прав та свобод, що відносяться до категорії основних і обов'язкових для всіх держав учасників Міжнародних пактів та інших конвенцій з прав людини; у формулюванні основних рис змісту прав і свобод, які повинні отримувати втілення у відповідних конституційних та інших національних нормах; у встановленні зобов'язань держав щодо визнання і забезпечення проголошених прав та свобод і введенню на міжнародному рівні найнеобхідніших гарантій, що зумовлюють їх реальність; у фіксуванні умов користування правами та свободами, що перетинаються із законними обмеженнями і навіть заборонами⁷. Наведена точка зору відбиває особливості міжнародних стандартів, які є узагальненням світового досвіду і дійсно визначають перелік і зміст прав та свобод, обов'язкових для держав учасників конвенцій в галузі прав людини, а також вказують на можливі обмеження прав та свобод. Але не можна погодитись з тим, що міжнародні стандарти виступають нормативним мінімумом і встановлюють гарантії і фіксують умови користування правами та свободами. Кожна стаття Міжнародних пактів та інших конвенцій щодо прав людини закріплюють окремі стандарти прав людини. І думка про те,

Саме Загальна декларація прав людини вперше проголосила перелік прав і свобод людини, яких повинні дотримуватись всі держави, і визначила юридичний зміст вказаних прав та свобод. В п.2 ст.29 в Загальній декларації передбачені можливості обмеження прав та свобод людини. Наступні конвенції і, перш за все, Міжнародні пакти про права людини конкретизують і розвивають норми Загальної декларації. Ця обставина загальноновизнана в літературі і міжнародних документах¹⁰. Відбувається універсалізація міжнародних стандартів прав людини - все більше держав стають учасниками головних конвенцій по правах людини. Україна визнала всі основні міжнародні стандарти прав людини. Розділ II Конституції України в основному закріплює права, свободи та обов'язки людини і громадянина у відповідності з міжнародно-правовими нормами, в яких зафіксовані стандарти прав людини. Ч.1 ст.22 Конституції України передбачає, що перелік прав і свобод людини і громадянина, закріплений в Основному законі, не є вичерпним. У вітчизняній літературі широко визнано, що конституційний перелік прав і свобод людини і громадянина потребує дальшого розвитку. В цьому процесі міжнародні стандарти мають велике значення не тільки для розширення переліку прав людини і основних свобод, але і для більш послідовного визначення юридичного змісту цих прав і свобод та вдосконалення організаційних засобів їх здійснення в українській правовій системі¹¹.

На шляху більш повного використання в Україні міжнародних стандартів прав людини, проголошених в Загальній декларації прав людини є дві перепони. Перша з них виникла внаслідок недосконалого формулювання ст.9 Конституції України про співвідношення норм міжнародного права з нормами національного права в українській правовій системі. Основний закон передбачає, що частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. Але Загальна декларація прав людини не є міжнародним договором тому, що вона є резолюцією Генеральної Асамблеї, а відповідно з ст.11 Статуту ООН резолюції цього органу є рекомендаціями. В сучасному світі абсолютна більшість держав визнала для себе юридичну силу (*opinio juris*) положень Загальної декларації, а більше чим 100 країн навіть включили положення про це в свої конституції. Це призвело до того, що норми про міжнародні стандарти прав людини в Загальній декларації отримали загальне визнання держав і набули статус загальноновизнаних звичаєвих норм міжнародного права. В той же час значна кількість держав по різних причинах не є учасником Міжнародних пактів про права людини. У відносинах з такими державами Україна може спиратися тільки на загальноновизнані міжнародні стандарти прав людини в звичаєвих нормах. Але для самої України відповідно до ст.9 її Конституції такі нор-

ми не мають обов'язкової сили.

Недоліки конституційної норми, закріпленої в ст.9 Основного закону України, полягають, по-перше, в тому, що загальновизнані принципи і норми в звичайній формі не визнаються Конституцією України в якості частини правової системи нашої країни, хоча ст.18 передбачає їх в якості основи зовнішньополітичної діяльності України. По-друге, в ст.9 передбачено, що норми міжнародного права в договірній формі є частиною українського законодавства, але нічого не говориться про порядок вирішення колізії у випадку розходження положень договору і національного законодавства. Друга перепона виникла внаслідок відсутності правового регулювання особливостей здійснення норм міжнародного права в українському законодавстві. А в теорії міжнародного права широкого розповсюдження набула вірна, з нашої точки зору, концепція про те, що незалежно від способів трансформації норми міжнародного права в національному праві займають особливе положення. Такі норми є частиною правової системи держави і застосовуються відповідно з цілями і принципами національної правової системи та у встановленому цією системою процесуальному порядку. Разом з тим, вони створюються і змінюються в особливому порядку, застосовуються і тлумачаться з урахуванням міжнародного права і зберігають з ним зв'язок. Вони стають особливими нормами, які взяті з міжнародного права¹². Навіть якщо не торкатися питання про загальновизнані принципи та норми міжнародного права, то здійснення міжнародно-правових норм потребує ретельного законодавчого регулювання. В Законі України про дію міжнародних договорів на території України від 10 грудня 1991 р. передбачено, що договірні норми застосовуються в українській правовій системі в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Але це не так тому, що міжнародно-правові норми мають суб'єктів, які відрізняються від суб'єктів національного права, їх об'єкт і метод правового регулювання відрізняється від об'єкту і методу правового регулювання норм національного права. П.2 ст.17 Закону України про міжнародні договори України від 23 грудня 1993 р. передбачає у разі колізії між нормою договору і нормою національного законодавства, то застосовуються правила міжнародного договору. Ст.18 цього Закону передбачає видання у разі необхідності відповідного закону України, постанови Верховної Ради України, Указу Президента України чи постанови Уряду України. Ці положення і практика застосування договірних норм в Україні, таким чином, засновані на врахуванні особливостей застосування договірних міжнародно-правових норм і їх пріоритеті порівняно з національним правом. На наш погляд, ці положення повинні

бути зафіксовані в Конституції України з приєднанням до них включення загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права в звичайній формі в якості частини правової системи нашої країни.

Щодо міжнародних стандартів прав людини доцільно прийняти відповідний закон, враховуючи особливе їх значення для розширення конституційного переліку прав і основних свобод людини і громадянина та вдосконалення правового і організаційного здійснення їх в національному праві. Це тим більш важливо, що Україна 9 листопада 1995 р. при вступі до Ради Європи прийняла на себе відповідно до Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 від 26 вересня 1995 р. зобов'язання ухвалити на протязі року рамковий закон про правову політику в Україні щодо захисту прав людини. В українському законодавстві термін "рамковий закон" не вживається. Але є загальноновизнана практика по застосуванню рамкових конвенцій. Україна ратифікувала і виконує низку рамкових конвенцій універсального і регіонального рівня. Так, вона є учасником Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1992 р., яку ратифікувала 29 жовтня 1996 р. В цій рамковій конвенції передбачені зобов'язання держав-учасників приймати попереджувальні заходи в галузі прогнозування, попередження або зведення до мінімуму причин змін клімату. Всі зобов'язання сформульовані у вигляді загальних принципів і відповідно до них держави повинні розробляти національне законодавство. В Рамковій конвенції про захист національних меншин, прийнятій Радою Європи 1 лютого 1995 р. і ратифікованої Україною, також закріплені тільки принципіальні загальні положення, які держави-учасники зобов'язуються виконувати за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики. В Пояснювальній доповіді до цієї конвенції підкреслено, що "враховуючи розмаїття ситуацій та проблем, які необхідно врегулювати, перевагу було віддано саме Рамковій конвенції, яка містить переважно програмні положення, що визначають цілі, яких Сторони зобов'язуються домагатися. Ці положення не будуть застосовуватись безпосередньо, вони залишають зацікавленим державам певну можливість діяти на власний розсуд у виконванні завдань, які вони зобов'язались вирішити, і дозволяють їм, таким чином, враховувати конкретні обставини"¹³.

Наведене вище дає підстави вважати, що при розробці проекту так званого "рамкового закону" потрібно закріпити в ньому принципові положення нормативного забезпечення здійснення міжнародних стандартів прав людини в Україні і шляхи проведення відповідної політики по їх реалізації. Саме тому, розроблений вченими-юристами проект за-

кону про Концепцію державної правової політики у галузі прав людини, поданий для розгляду на Верховній Раді України восени 1998 р. Кабінетом Міністрів України, передбачає основні напрями діяльності держави щодо сприяння здійсненню прав і свобод людини, основні напрями діяльності держави щодо охорони та захисту прав людини, а також включає розділи щодо громадянського суспільства і прав людини та щодо прав людини в національному і міжнародному праві. За нашою думкою, відповідно з формою і цілями закону було б доцільно в його структурі передбачити "Принципи правової політики України у галузі прав людини" і окремо "Програму дій щодо законодавчого забезпечення та реалізації прав людини в Україні". Прийняття такого закону стане важливим кроком для здійснення в Україні міжнародних стандартів прав людини, проголошених Загальною декларацією, з урахуванням особливостей реалізації норм міжнародного права в українській правовій системі. Ця думка має широку підтримку українських фахівців¹⁴.

Прийняття вищезгаданого закону про права людини не знімає проблеми визначення взаємодії норм міжнародного і національного права в Конституції України, що має вирішальне значення для законодавчого забезпечення виконання міжнародних стандартів прав людини в українській правовій системі. Враховуючи особливості створення норм міжнародного права, в доктрині загальне визнання отримала думка про те, що загальновизнані норми і принципи міжнародного права в формі звичаєвих норм у зв'язку з їх об'єктивною необхідністю і загальною формою майже ніколи не входять у колізії з нормами національного права¹⁵. Тому і практика держав визнає ці норми частиною своєї правової системи і підкреслює їх пріоритет над нормами національного права. Так, в п.4 ст.15 Конституції Російської Федерації проголошено загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори складовою частиною правової системи і підкреслено пріоритет норм міжнародного права. Ще більш послідовно п.1 ст.17 цієї конституції передбачає, що в Російській Федерації визнаються і гарантуються права та свободи людини і громадянина згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права та відповідно до Конституції Російської Федерації. Особлива увага загальновизнаним принципам і нормам приділяється в Конституції ФРН, яка визнає їх частиною права країни і надає їм пріоритет порівняно з законами. Все це дозволяє зробити висновок про необхідність доповнення ст.9 Конституції України нормою про застосування загальновизнаних принципів і норм в правовій системі нашої країни.

Важливим аспектом доповнення ст.9 Конституції України новими по-

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Human Rights in International Law. Basic texts. Council of Europe Press, 1992. - P.10.
- ² Права людини. Міжнародні договори України. - К., 1992. - С.19.
- ³ Рез. Генеральной Асамблеи ООН 41/120, 4 дек. 1986 г. "Установление международных стандартов в области прав человека".
- ⁴ Док. ООН А/CONF. 157/23, 12 червня 1993 р., п.3.4574 Програми ді.
- ⁵ Колосов Ю.М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства // Советский журнал международного права. - 1991. - № 2. - С.69.
- ⁶ Черниченко С.В. Международное гуманитарное право. В кн.: Международное право / под ред. Ю.М. Колосова и В.И. Кузнецова. 2-ое изд. - М., 1998. - С.406-407.
- ⁷ Игнатенко Г.В. Международное гуманитарное право. В кн.: Международное право / под ред. Г.В. Игнатенко. - М., 1995. - С.243.
- ⁸ Див. Пушмин Э.А. Международный юридический процесс и международное право. - Кемерово, 1990.
- ⁹ Мовчан А.П. Принцип всеобщего уважения прав и свобод человека и основных свобод. В кн.: Курс международного права в семи томах. Т.2. - М., 1989. - С.164-165.
- ¹⁰ Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. - М., 1995. - С.30; United Nations Action in the Field of Human Rights. - UN, NY-Jeneva, 1994. - P.69-150.
- ¹¹ Коментар до Конституції України. - К., 1996. - С.14.
- ¹² Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. - М., 1996. - С.227-228.
- ¹³ Український часопис прав людини. - 1996. - № 3-4. - С.89.
- ¹⁴ Коментар до Конституції України. - С.14.
- ¹⁵ Starke J.J. Introduction to International Law. - London, 1989. - P.77-88; Slomanson W.R. Fundamental perspectives on International Law. - West Publishing Company, N.-Y. - 1994. - P.181-183; Курс международного права. - В семи томах. - М., 1989. - Т. 2. - С.295-296.

ложеннями є включення в конституційну норму правила про визнання загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, а також норм міжнародних договорів частиною української правової системи. Існуюче в ст.9 положення про визнання чинних міжнародних договорів частиною національного законодавства не відповідає правовій реальності застосування договірних норм, що закріплюють міжнародні стандарти прав людини. Норма міжнародного права не входить в законодавство держави, яка ратифікувала міжнародний договір. Вона залишається нормою міжнародного права, яка зобов'язує державу прийняти національну норму, яка буде включати правило поведінки, передбачене в міжнародному договорі, в національне законодавство з його суб'єктами, об'єктами і методами правового регулювання. Тому норма міжнародного права не входить в законодавство держави, а враховується в правовій системі цієї країни, яка ратифікувала міжнародний договір. Включення зазначеного вище положення про правову систему дозволить більш повно реалізувати міжнародні стандарти прав людини в Україні.

Проаналізовані тенденції впливу положень Загальної декларації прав людини на українську правову систему свідчать про універсальне значення декларації і про її загальнолюдський зміст, який є основою здійснення міжнародних стандартів прав людини в будь-якій державі світу незалежно від часу проголошення цієї першої частини Міжнародної хартії прав людини.