

УДК 342.7(477)

О. М. Тимошек

ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ І СУТНІСТЬ ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ІНОЗЕМЦІВ

Захист прав і свобод людини – ключовий обов'язок держави. Ще Платон, досліджуючи види державного устрою, закликав прагнути до рівних для всіх прав і свобод, що засновані на законі, і підкорятися одне одному лише завдяки авторитету, доблесті та розуму [1, с. 101].

Людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані в Конституції України найвищою соціальною цінністю. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина проголошено змістом і метою діяльності держави. Держава згідно з Конституцією України відповідає перед людиною за свою діяльність [2, ст. 3].

Конституція як документ – лише формальна гарантія захисту прав і свобод іноземців. Недостатньо лише проголосити юридичну рівність, важливо постійно піклуватися про можливість усіх здійснювати рівність реально, на практиці, шляхом зрівняння соціального статусу людей та їх можливостей.

Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2, ст. 3]. Аналіз юридичних проблем захисту конституційних прав і свобод іноземців показує, що такі близькі за звучанням поняття, як «захист» і «захищеність», деякі дослідники не розрізняють і нерідко замість поняття «захищеність» вживають поняття «захист» [3, с. 16–17]. Крім того, правознавці оперують переважно поняттями «охорона прав» і «захист прав», які нерідко вживаються ними без необхідного аналізу, розкриття їхнього змісту, що унеможливає відображення суті правозахисних відносин [4; 5].

Таке ототожнення найважливіших юридичних понять можна пояснити декількома причинами. По-перше, захист конституційних прав і свобод іноземців є відносно новою юридичною категорією, тому ще немає загальних теоретичних досліджень із цієї проблеми.

Щоб дати змістовне визначення поняттю «захист конституційних прав і свобод іноземців», необхідно насамперед встановити лексичний зміст термінів «захист» і «захищеність».

Згідно із «Тлумачним словником» В. Даля «захист» – це «заступництво» [6]. С. Ожегов у «Словнику російської мови» слово «захист» пояснює дещо інакше: «Захист – це те, що захищає, слугує обороною» [7, с. 196]. Тому якщо в першому випадку захист – це діяльність певних суб'єктів, то в другому – це все те, що служить охороні й обороні: дії, предмети, знаряддя, механізми.

Щоб уточнити зміст поняття «захист», звернемося до слова «захищати». Згідно з С. Ожеговим, «захищати» означає «охороняючи, захистити від замахів, від ворожих дій, від небезпеки». Із цього пояснення постає, що «захист» та «охорона» – тотожні поняття [7, с. 197].

Виходячи з вищенаведеного, в понятті «захист прав людини» його складова – термін «захист» – мала б означати діяльність суб'єктів права з використанням

спеціальних юридичних засобів із метою захистити людину від замахів на її права та обов'язки. Проте таке пояснення терміна «захист» не зовсім відповідало б його сьогоднішньому змісту, який несе в собі не лише пасивне (попереджувальне) навантаження, а й активне (відновлювальне).

Існуюче в міжнародному праві та конституційному праві України визначення поняття захисту конституційних прав і свобод іноземців не розкриває зміст цього поняття повною мірою. Аналіз Конституції України, національного законодавства та міжнародних актів із прав людини дає підставу зробити висновок, що терміни «захист» та «охорона» в нормативному матеріалі вживаються як синоніми чи подібні за значенням поняття щодо мети, завдань, методів та суб'єктів забезпечення прав і свобод, можуть використовуватись на практиці як ідентичні поняття.

К. Толмачова, А. Хабібুলін та інші автори послідовно проводять думку про обов'язкове включення визначення «захист» до загального визначення «права і свободи людини» та про необхідність їх захисту [8, с. 72–73].

Аналогічної думки дотримуються А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер, які пишуть: «Для того щоб створити систему захисту прав та свобод людини, необхідна послідовна система дій, а саме:

- а) основні програми;
- б) визначення прав та свобод людини;
- в) створення обов'язкових норм;
- г) формування політичної та юридичної системи реалізації прав людини» [3, с. 27–45].

Мета статті полягає у спробі дати визначення поняттю захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян, а також визначити зміст та сутність захисту.

Спробуємо дати визначення захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян. Це комплекс спеціальних правових засобів, які утворюють у своїй сукупності систему правового регулювання відносин, які виникають у процесі здійснення захисту конституційних прав і свобод іноземців, систему компетентних суб'єктів, наділених правом на використання спеціальних юридичних засобів, та їх діяльність, спрямовану як на забезпечення нормального, безперервного здійснення захисту прав і свобод іноземців, так і зупинення порушення цих прав та їх відновлення. Саме в такому розумінні, на нашу думку, слід використовувати термін «захист» як в єдиному цілісному інституті.

Захист складається із законодавчої системи, яка розрахована на регламентацію та захист конституційних прав і свобод іноземців, та системи права, інституційної системи – системи інститутів, які уповноважені здійснювати правозахисну діяльність, включаючи регіональну й місцеву наглядову та контрольну інфраструктуру.

Також потрібно враховувати, що визначення «захист конституційних прав і свобод людини» не має «національної приналежності», та й сам захист не може бути обмежений сферою захисту національної правової системи.

Необхідно зазначити, що захист конституційних прав і свобод іноземців базується на праві людини на правовий захист своїх прав та свобод. І це право, на думку вчених, не має ніякої іншої мети, крім як долати перешкоди на шляху

реалізації прав і свобод людини, відновлювати й захищати вже порушені права [5, с. 100–110].

Свобода захищається державою, проте не регламентується нею. Право – це чітка окреслена державою можливість вільної поведінки в тих межах, які закріплені законом.

На нашу думку, основна наукова й теоретична цінність такого підходу в розумінні захисту конституційних прав та свобод іноземців полягає в тому, що вона орієнтується на пошук більш дієвих заходів і механізмів захисту та втілення їх у життя.

Тут не можна не погодитися з тезою про те, що кожне право людини повинне охоплюватися єдиною системою правового регулювання їх захисту.

Під формою захисту конституційних прав і свобод іноземців слід розуміти порядок їх захисту [9, с. 153–160]. Форми захисту є двох видів: судова та позасудова.

Судова форма захисту – це розгляд спорів, справ про захист порушених (або які могли бути порушені) прав, свобод та законних інтересів іноземних громадян на території України.

Позасудова форма захисту – це порядок розгляду скарг, заяв, звернень тощо адміністративними органами, органами прокуратури, адвокатури, нотаріальними формами, уповноваженим із прав людини. Сюди також слід віднести й самозахист [9, с. 165].

Під державно-юридичним захистом прав і свобод іноземців слід розуміти правозастосовну юрисдикційну діяльність національних компетентних органів, спрямовану або на примусове здійснення юридичного обов'язку, необхідного для реалізації права людини, або на відновлення такого права, або на попередження чи припинення його порушення. Відповідно, право людини на державно-юридичний захист її прав і свобод – це право на здійснення в процесі національної правозастосовної юрисдикційної діяльності заходів щодо примусового виконання обов'язку, необхідного для реалізації права людини, або щодо відновлення такого права, або щодо попередження чи припинення його порушення.

Юридичними засобами захисту прав і свобод іноземців є ті юридичні явища, використання яких у державно-юридичній правозахисній діяльності (чи в самостійній захисній діяльності носія таких прав) має забезпечити задоволення потреби людини в захисті її прав [9, с. 162].

В умовах всезростаючої ролі захисту своїх прав і свобод у житті суспільства на перший план цілком закономірно вийшли юридичні питання, пов'язані із захистом конституційних прав та свобод іноземних громадян. У цій статті розглядається складний комплекс проблем, пов'язаних із походженням поняття «захист прав іноземців», його змістом, значенням. Робиться спроба визначити різницю між основними й конституційними правами іноземців.

Конституція України гарантує кожному право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, після використання всіх національних засобів правового захисту [2, ст. 55].

Прийняття Верховною Радою України Закону «Про ратифікацію Конвенції про захист прав й основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та прото-

колів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» стало не лише моментом, з якого розпочалось перенесення на український державницький ґрунт європейських правних цінностей, а й моментом, з якого Україна стала потенційним відповідачем в Європейському Суді з прав людини. Адже відповідно до положень Конвенції будь-яка особа, неурядова організація або група осіб, що вважають себе потерпілими від порушення державою прав, викладених у Конвенції, може подати скаргу до Суду з прав людини [4, с. 55].

Положення щодо використання всіх національних засобів правового захисту, закріплене в Конституції України, відображає один із принципів міжнародного процесуального права, який полягає в тому, що міжнародний суд не прийме до свого провадження претензію від імені іноземця із заявою про відмову йому вправосудді, якщо вказана особа не вичерпала всіх законних можливостей, наданих їй у відповідній державі. В основі цього принципу лежить твердження, що державі повинно бути надане право виправити порушення шляхом використання власних правових засобів до того, як це порушення буде розглянуте міжнародними органами [2].

Принцип вичерпаних національних засобів захисту прав і свобод людини часто включається в Конвенції, що передбачають обов'язкову юрисдикцію міжнародних судів. Відповідно до вимог п. 1 ст. 35 Конвенції однією з умов прийнятності такої скарги є вичерпання всіх національних засобів захисту прав людини [10].

Неможливо залишити поза увагою той факт, що в Україні існує дуже обмежене коло засобів захисту прав і свобод іноземних громадян. Виходячи з практики Європейського Суду з прав людини, не кожний елемент національної системи може бути визнаний ефективним засобом захисту прав і свобод людини. Лише всі правові засоби повинні бути вичерпані. Тобто справа повинна обов'язково бути розглянута всіма органами, до повноважень яких належить розгляд справи по суті [10].

Важливе значення для захисту прав і свобод іноземців в Україні має, зокрема, надання іноземцям права на конституційне звернення до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України (п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України, ст. 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Згідно зі ст. ст. 42 і 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підставами для конституційного звернення іноземців до Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України та законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод [11, с. 79].

Офіційне тлумачення положень Конституції та законів України Конституційним Судом України забезпечує конституційну законність у державі, правильне втілення в практику правових норм, а тим самим захист конституційних прав і свобод.

Також необхідно звернути увагу на інститут Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (омбудсмена), адже саме його часто згадують як один із дієвих механізмів захисту прав людини в Україні. Відповідно до чинного законодавства до функцій Уповноваженого належить, зокрема, здійснення парламентського контролю

з метою захисту, дотримання й запобігання порушенню прав людини. Єдиним можливим засобом впливу омбудсмена є звернення до Конституційного Суду України з клопотанням щодо відповідності Конституції України, законів та інших правових актів, які стосуються прав і свобод людини і громадянина та офіційного тлумачення Конституції й законів України, а також до судів загальної юрисдикції про захист прав і свобод людини, яка за станом здоров'я чи з інших поважних причин не може цього зробити. В інших випадках Уповноважений може направити подання про вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених ним порушень прав і свобод. Подання є обов'язковим для органів, яким вони адресовані. Як бачимо, до функцій Уповноваженого з прав людини не належить розгляд справи по суті, отже, звернення до нього не може бути визнаним засобом захисту прав людини в розумінні Конвенції [11, с. 40-55].

Удосконалення процедур захисту прав і свобод індивіда – важливе й невідкладне завдання України. На жаль, розмитість, невизначеність, а то й повна відсутність юридичних правил, які б регулювали захист іноземців, свідчать про незадовільну правову ситуацію, яка склалася в суспільстві. Юридичні механізми, які діяли в колишньому СРСР, зруйновані, нові ще не зовсім сформовані, а ті, що діють, не досконалі. У таких умовах правовий статус іноземців, закріплений у Конституції України, не має реального підґрунтя. А це загрожує перетворенням суб'єктивних прав на декларацію, відірвану від життя. По суті, ми всі рівні люди й рівною мірою можемо користуватися своїми правами. Проте поняття рівності не в змозі ототожнити таке, здавалося б, адекватне їй поняття однаковості [12, с. 37-40]. Це факт, який призводить до того, що люди проводять межі на карті людства і звертають увагу на різницю між ними, яка, на їх переконання, є дуже важливою. Коли проводиться межа, яка не лише розділяє групи людей, а й допускає, що одна група краща (гірша) за іншу через належність до раси, колір шкіри, стать, мову, релігію, політичні погляди чи національне й соціальне походження, тоді й постає таке явище як дискримінація [12, с. 34].

Різні суспільства наділені різноманітними соціальними можливостями для забезпечення захисту прав і свобод людини. Загалом для держав є характерним певне співвідношення поглядів щодо того, які права повинні бути надані індивідам і закріплені національним законодавством. Реальне забезпечення цих прав може бути різноманітним і базуватися на рівні розвитку певного суспільства під впливом національних, релігійних, етнічних та інших особливостей.

Зміст численних міжнародних документів із прав людини зводиться до універсальної норми, згідно з якою держави зобов'язані поважати й дотримуватися прав людини й основних свобод для всіх, без відмінностей у мові, расі, релігії. Це означає, що права та свободи людини повинні виконуватися й захищатися в усіх країнах та діяти щодо всіх осіб без будь-якої дискримінації.

Безпосередня регламентація та захист прав і свобод іноземних громадян надалі залишаються внутрішньою справою кожної країни.

Не розробляється сьогодні державна концепція про напрями реформування державних структур, відповідальних за захист прав і свобод іноземних громадян.

Така байдужість із боку владних структур зрештою може призвести до того, що Україна покине стіни Парламентської асамблеї Ради Європи. Діюча система дер-

жавних інститутів не спроможна належним чином захистити права і свободи іноземних громадян в Україні, оскільки вона була сконструйована, безумовно, не для такого завдання [11, с. 80–82]. Інтереси людини повинні бути привілейованими щодо державних інтересів.

У Конституції України визнано та взято під захист держави права і свободи людини. Це дає потужний імпульс для розробки й формування сучасної концепції захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян на території України.

Забезпечення захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян є своєрідним явищем правової дійсності, яке, з одного боку, пов'язане з регулюванням суспільних відносин за допомогою правових норм, що юридично закріплюють правовий статус суб'єктів та гарантії їх реалізації, охорони й захисту прав і свобод, а з іншого боку, забезпечення конституційного захисту прав і свобод також безпосередньо пов'язане з реалізацією нормативних приписів, суть якої полягає в дотриманні, виконанні, використанні й застосуванні правових норм. Між забезпеченням захисту конституційних прав і свобод особи та правотворчістю, правовим регулюванням і правореалізацією існує прямиий зв'язок. Виходячи з цього, для повноти дослідження забезпечення захисту конституційних прав і свобод іноземців слід торкнутися питання взаємозв'язків забезпечення прав і свобод особи з правотворчістю, правовим регулюванням і правореалізацією [13, с. 140].

Перший етап правового регулювання тісно пов'язаний із правотворчістю – діяльністю, пов'язаною зі створенням правових норм, яка починається з виявлення потреби в правовому регулюванні й закінчується прийняттям і введенням у дію норм. Основним імпульсом до створення закону або іншого нормативного акта виступає суспільно значима проблема, гостра соціальна ситуація, невирішене питання, яке має значення для великої кількості людей і для держави в цілому. Завдання законодавця полягає в тому, щоб своєчасно, точно й адекватними правовими засобами відреагувати на це, обираючи такий варіант регулювання, який би найбільшою мірою відповідав інтересам суспільства й держави, сприяв прогресу суспільства, врахував усю сукупність факторів [11, с. 20–30].

Адже за результатами правотворчої роботи оцінюється держава в цілому, ступінь її демократичності та цивілізованості. Закони втілюються в суспільстві людьми, і не можна допускати прийняття поспішних, непродуманих правових рішень, тому що будь-яка помилка законодавця несе за собою порушення інтересів громадян, невиправдані матеріальні витрати.

Особливої гостроти проблема якісного законодавства набуває саме у сфері забезпечення захисту прав і свобод іноземців. Від ефективності прийнятих нормативних актів у цій сфері залежить повнота й стабільність правового статусу особи як сукупності взаємопов'язаних прав, свобод та обов'язків і результативність юридичних гарантій забезпечення охорони й захисту прав і свобод особи.

Аспект сучасного розуміння утвердження й забезпечення прав і свобод людини, на нашу думку, спирається на багатий ретроспективний досвід людства, насамперед у сфері правових форм організації суспільного життя людей, правового засобу регуляції їх поведінки, місця, ролі і значення в навколишньому світі.

Держава, право загалом, захист прав і свобод іноземців – це не різні за своєю сутністю, функціями й призначенням феномени, що функціонують незалежно один від одного, а принципово однопорядкові, взаємопов'язані суспільні явища [14, с. 299–300].

Отже, можна зробити висновок, що належний стан забезпечення захисту прав і свобод іноземців у будь-якій країні може мати місце в тому випадку, якщо він ґрунтується на відповідній основі. Зокрема, такою основою щодо забезпечення захисту прав і свобод іноземців може слугувати наступне: а) визнання і впровадження в національне законодавство основних принципів та інститутів демократії; б) визнання і впровадження міжнародних стандартів із прав людини; в) наявність гарантій забезпечення захисту прав і свобод людини; г) наявність механізму розподілу влади; д) присутність дійсної дієвої судової влади (при цьому іноземний громадянин повинен мати можливість вільно звертатися за захистом своїх прав і свобод як до суду власної держави, так і до міжнародного судового органу) тощо.

Слід зазначити, що документи Ради Європи, зокрема Конвенція про захист прав і основних свобод людини є досить ефективним знаряддям захисту прав та свобод іноземців. Як наслідок, на нашу думку, необхідно створити умови для максимально ефективного використання цього документа. Адже Конвенція про захист прав та основних свобод людини є правовим інструментом, який потребує процедурного розвитку на внутрішньодержавному рівні. Тому одним із головних завдань нашої держави є вироблення механізму забезпечення захисту на національному рівні прав та свобод іноземців, гарантованих Конвенцією.

Конституційно-правове закріплення конституційних прав і свобод іноземців, не будучи одночасно забезпеченим ефективним механізмом захисту цих прав та свобод, стає не чим іншим, як популістською декларацією [12, с. 27].

На практиці часто немає автоматичної реалізації захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян. Відповідно, треба боротися, коли виникають перешкоди і прямі порушення як із боку інших осіб, так і з боку посадових осіб держави. Порушення прав і свобод іноземців в Україні повинні бути ліквідовані. З цією метою держава передбачає відповідні юридичні засоби та юридичні механізми захисту порушених прав і свобод іноземців.

Література

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
2. Конституція України : зі змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 141.
3. Азаров А. Права человека, международный и российский механизм защиты / А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер – М. : Московская школа прав человека, 2003. – 557 с.
4. Дзюба Г.Л. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / Г.Л. Дзюба, О.Л. Солук // Праці Львівської лабораторії прав людини ; Академія правових наук України. – К. : Ін Юре, 1998. – 109 с.
5. Бостан С.К. Державне право зарубіжних країн : [навч. посібник] / С.К. Бостан, С.М. Тимченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 504 с.
6. Даль В.И. Толковый словарь // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovardalja.net/>.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведова. – М. : Рус. язык, 1984. – 196 с.
8. Российская академия юридических наук. Научные труды 11 : [журнал]. – 2011. – Т. 2. – 211 с.
9. Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений / В.Ф. Яковлев. – Свердловск, 1972. – 210 с.

10. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
11. Мартиненко П.Ф. Теорія порівняльного конституційного права : конспект лекцій. – К., 1998. – 93 с.
12. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р.А. Мюллерсон. – М. : Юридическая литература, 1991. – 160 с.
13. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2: Теория права. – 1998. – 640 с.; Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» ; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького – К., 2000. – 176 с.
14. Введение в вопросы международной защиты прав человека : [учеб. пособие] / под ред. Р. Хански и М. Сукси ; Институт прав человека. – М. : Права человека, 1997. – 405 с.

Анотація

Тимошек О. М. Поняття, зміст і сутність захисту конституційних прав та свобод іноземців. – Стаття. У статті робиться спроба дати визначення поняттю захисту конституційних прав і свобод іноземних громадян, а також визначити зміст і сутність захисту. Аналіз юридичних проблем захисту конституційних прав і свобод іноземців.

Ключові слова: поняття, зміст захисту, конституційні права та свободи іноземців, захист, захищеність.

Аннотация

Тымошек О. М. Понятие, содержание и сущность защиты конституционных прав и свобод иностранцев. – Статья.

В статье делается попытка дать определение понятию защиты конституционных прав и свобод иностранных граждан, а также определить содержание и сущность защиты. Анализ юридических проблем защиты конституционных прав и свобод иностранцев.

Ключевые слова: понятие, содержание защиты, конституционные права и свободы иностранцев, защита, защищенность.

Summary

Tymoshek O. M. Concept, content and nature of constitutional rights and freedoms of foreigners. – Article.

The article attempts to define the protection of constitutional rights and freedoms of foreign nationals, and determine the content and nature protection. Analysis of the legal problems of constitutional rights and freedoms of foreigners.

Key words: concept, content protection, constitutional rights and freedoms of aliens, defense, security.

УДК 343.13

О. С. Козачук

РОЛЬ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ У ВОЄННІЙ СФЕРІ ПОЗА МЕЖАМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Процеси трансформації правових основ прокурорської діяльності особливо активізувалися в 2012 році у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України, внесенням низки важливих змін до Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), прийняттям Рекомендації Комітету міністрів Державам-учасницям щодо ролі прокурорів поза межами кримінального судочинства (СМ/Рес (2012)11) від 19 вересня 2012 року [1]. Законом України від 18 вересня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» змінено повноваження прокурора щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів, представництва інтересів громадян і держави в судах. Зокрема, встановлено вичерпний перелік підстав для перевірок