

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ — ФУНДАМЕНТ ФОРМУВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ



Н. КАРПАЧОВА

*Перший Уповноважений Верховної Ради України
з прав людини (1998–2012),
член Правління та Ради
Європейського Інституту Омбудсмана,
професор Київського університету права
НАН України,
заслужений юрист України*

Україна разом з європейською спільнотою через три роки відзначатиме історичну подію — 70-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція, ЄКПЛ). Підписання цього документа 4 листопада 1950 р. у Римі десятима європейськими державами — Бельгією, Францією, Люксембургом, Нідерландами, Великою Британією, Ірландією, Італією, Данією, Норвегією і Швецією — можна, поза сумнівом, вважати найважливішим документом Ради Європи в галузі прав людини.

Запровадження нових стандартів захисту прав людини було нагальною потребою для європейських країн, яким довелося пережити жахи Другої світової війни, під час якої права людини брутално і масово порушувались. Відвойована свобода була оплачена десятками мільйонів життів європейців і жителів інших континентів. Конвенція мала закріпити у своїх нормах стандарти прав і свобод людини, які були проголошені у Загальній декларації прав людини (1948 р.), та запровадити механізми їх реалізації. Крім того, цей процес був пошуком єднання європейських народів на підґрунті ствердження цінностей, на яких будувалися б відносини

між громадянами та різними інститутами влади [1].

Процес приєднання України до цього ключового на європейському просторі документа у галузі прав і свобод людини був досить непростим. Від часу проголошення незалежності наша держава стала складовою міжнародної системи захисту прав людини, взявши відповідні міжнародні зобов'язання, зокрема в рамках найбільш розвинутої європейської системи захисту прав людини. Так, 14 липня 1992 р. Україна заявила про своє бажання приєднатися до Ради Європи, що означало прийняття нашою країною її основних статутних умов: визнання принципу верховенства права, зобов'язання забезпечити права та основні свободи всім особам, які перебувають під юрисдикцією держави, та ефективно співпрацювати з іншими державами з метою досягнення цілей Ради Європи.

26 вересня 1995 р. Парламентська Асамблея Ради Європи (далі — ПАРЕ) ухвалила позитивний висновок (№ 190) щодо заявки України на вступ до Ради Європи [2]. Водночас цей висновок визначив і перший пакет зобов'язань України, які мали бути реалізовані протягом одного року: прийняти нову

Конституцію; рамковий документ про правову політику України у сфері захисту прав людини; рамковий документ про правову та судову реформи, нові Кримінальний, Кримінально-процесуальний, Цивільний та Цивільний процесуальний кодекси; нові закони про вибори та про політичні партії тощо.

На підставі висновку ПАРЄ № 190 Комітет Міністрів Ради Європи 19 жовтня 1995 р. одностайно ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом організації та приєднатися до її Статуту. А 31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України ухвалила закон України про приєднання до Статуту Ради Європи.

9 листопада 1995 р. відбулася урочиста церемонія вступу України до Ради Європи, у якій взяла участь делегація України на чолі з Прем'єр-міністром України. Цього ж дня нашою країною була підписана Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та протоколи № 2, 3, 4, 5, 8, 11 до неї.

Набувши членство в Раді Європи, Україна взяла на себе низку й інших важливих зобов'язань у сфері реформування законодавства на основі норм та стандартів Ради Європи, зокрема, змінити роль та функції Генеральної прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи; передати Міністерству юстиції України управління пенітенціарною системою; забезпечити незалежність судової влади, залучити професійну асоціацію суддів до процедури їх призначення; заснувати професійну асоціацію адвокатів; забезпечити мирне вирішення існуючих конфліктів між православними церквами та незалежність церкви у її відносинах з державою, а також підписати та ратифікувати низку європейських конвенцій та хартій.

Аналіз виконання цих зобов'язань свідчить, що наша країна стала поступово просуватися по шляху демократичних перетворень та забезпечення

дотримання прав і свобод своїх громадян відповідно до європейських стандартів. Проте залишалася тривалий час не ратифікованою саме Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

І сьогодні частиною українського суспільства висловлюється критична думка щодо недостатнього впливу цієї Конвенції на правозастосовну практику країни. Але не можна заперечувати того факту, що Конвенція, навіть до її ратифікації Україною, суттєво вплинула на процес розробки положень нової Конституції України, передусім у частині визначення в ній змісту прав і свобод людини. Як наслідок, другий розділ Конституції України відповідає стандартам Ради Європи в галузі прав людини. Це зазначили й у своєму звіті «Функціонування демократичних інституцій в Україні» співдоповідачі Моніторингового комітету ПАРЄ із посиланням на думку Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія), що «чинна Конституція є всеосяжною по захисту основних прав і свобод та демонструє готовність України захищати в повному обсязі права, гарантовані ЄКПЛ» [3].

Причини певної недооцінки значення Конвенції для нашої країни бачу в іншому. На той час в Україні робилися спроби сформувати у владних структурах і серед громадян негативне ставлення до окремих її положень, зокрема щодо заборони застосування смертної кари. Тому й ратифікація Конвенції тривалий час штучно гальмувалася.

Мені як народному депутату України II скликання Верховної Ради України довелося бути координатором та співдоповідачем питання щодо ратифікації ЄКПЛ. Це був драматичний процес, якому чинили активний спротив представники виконавчої влади, правоохоронних органів і доволі велика частина депутатського корпусу. Попри все, були здолані останні перешкоди, і 17 липня 1997 р. питання зрештою було внесено

на пленарне засідання Верховної Ради України.

Розгорнулася бурхлива дискусія щодо необхідності ратифікації документа. Голосування було в декілька етапів: спочатку нас підтримали лише 176 народних обранців, потім — 218. І тільки після додаткового обговорення 248 народних депутатів проголосували за ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. З цього моменту вона стала складовою національного законодавства України.

Треба наголосити, що взяті Україною перед ПАРЕ зобов'язання значно розширювали насамперед правове поле забезпечення прав і свобод людини, яке було закріплено Конституцією України. На виконання вимог Основного Закону у грудні 1997 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яким запроваджувався інститут Уповноваженого з прав людини для здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, проголошених у Конституції, законах і міжнародних договорах України, а також сприяння приведенню національного законодавства про права і свободи людини у відповідність до міжнародних стандартів у цій галузі.

Одним із пріоритетів діяльності Першого Омбудсмана було визначено контроль за забезпеченням реалізації норм Європейської конвенції з прав людини в Україні. Проте виникла проблема з її оприлюдненням. У газеті «Голос України» було надруковано лише текст Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року». Тобто зміст самої Конвенції та додаткових протоколів до неї залишався недоступним для суспільства, громадськості, органів влади, що фактично унеможливило її дію на території України. Тому в травні 1999 р.

мені як Уповноваженому з прав людини довелося звернутися до Президента України — гаранта Конституції України щодо офіційного оприлюднення тексту Конвенції відповідно до ст. 94 Основного Закону. Наступний крок — моя публікація у журналі «Віче» Верховної Ради України (№ 10, 1998 р.) разом із переданим до редакції неофіційним перекладом тексту ЄКПЛ та протоколів до неї [4]. І знову виконавча влада не друкує офіційний текст Конвенції. Тоді Уповноважений з прав людини прийняла рішення відкрити перший номер Вісника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виданого в січні 1999 р., текстом ЄКПЛ [5].

Довелося докласти ще чимало зусиль, аби зрештою у січні 2001 р. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та додаткові протоколи до неї були офіційно опубліковані у газеті «Голос України» [6]. Це була подія не менша за ратифікацію самої ЄКПЛ. Адже згідно зі ст. 9 Конституції України інші міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, стають частиною нашого законодавства, але за умови їх офіційного оприлюднення.

Зазначу, що стан виконання Україною зобов'язань у галузі прав людини, взятих при вступі до Ради Європи, перебував під постійним контролем Омбудсмана. Вже у першій Щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, представленийій Верховній Раді України у 2000 р., звернуто увагу органів влади на зволікання з приведенням національного законодавства у галузі прав і свобод людини у відповідність до міжнародних стандартів [7]. За невеликим винятком, Україна постійно не вкладалась у визначені терміни виконання взятих зобов'язань.

У наступних доповідях Уповноваженого наголошувалось, що відповідно

до Конституції України встановлені в ній права і свободи людини і громадянина не є вичерпними, їх можна і треба розширювати, приєднуючись до універсальних та європейських конвенцій з прав людини, а також знімаючи застереження до вже ратифікованих Україною документів. Як член ПАРЄ Україна повинна приводити власне законодавство у відповідність до угод, що приймаються цією організацією, керуючись принципом пріоритету міжнародних норм над нормами національного законодавства. На жаль, дотримання цього принципу ще й досі залишається для України нагальною проблемою.

Захист права людини на життя та заборона смертної кари – наріжний камінь європейських стандартів у галузі прав людини

Важливу складову зобов'язань України перед Радою Європи становила необхідність скасування смертної кари. Після прийняття нової Конституції України, в якій право на життя визнано невід'ємним, виникла правова колізія між Конституцією та чинним кримінальним законодавством. У 1999 р. 51 народний депутат України звернувся до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з поданням щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 190¹ Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання.

У зв'язку з підготовкою до розгляду цього конституційного подання у своєму висновку від 7 червня 1999 р., направленому до КСУ, Уповноважений з прав людини зазначила, що питання щодо скасування смертної кари повинно вирішуватися Верховною Радою України шляхом ратифікації Додаткового протоколу № 6 до Європейської конвенції з прав людини та одночасним внесенням відповідних змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України [8].

29 грудня 1999 р. КСУ вирішив, що положення ст. 24 Загальної частини та положення санкцій статей Особливої частини Кримінального кодексу України, які передбачають смертну кару як вид покарання, визнаються такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) і втрачають чинність [9].

До речі, цього дня я відвідувала Київський слідчий ізолятор і мала зустріч із 23-річним О. Крапивницьким, якого було засуджено ще 19 грудня 1996 р. судовою колегією у кримінальних справах Київського міського суду за вбивство чотирьох осіб до смертної кари – розстрілу. У розмові зі мною він заявив, що визнав себе винним і вважає, що для нього краще покарання буде розстріл, ніж довічне ув'язнення. Цей факт свідчить про те, наскільки неоднозначно сприймалась заборона смертної кари навіть тими, хто був на неї приречений.

Зрозуміло, що без внесення відповідних змін до Кримінального та інших кодексів України, на чому наполягала Омбудсман України, зазначене рішення КСУ призвело до правової колізії: майже два місяці де-юре і де-факто був правовий вакуум у питанні скасування смертної кари в Україні. До Уповноваженого з прав людини стали надходити листи від осіб, засуджених до страти, з вимогами вжити заходів щодо їх негайного звільнення у зв'язку з визнанням смертної кари неконституційною.

Тобто саме життя вимагало реалізації пропозиції українського Омбудсмана: вирішити питання скасування смертної кари в Україні шляхом ратифікації Додаткового протоколу № 6 до Європейської конвенції з прав людини з одночасним внесенням змін до Кримінального, Кримінально-процесуального та Виправно-трудоного кодексів України. У червні 2000 р. Уповноважений з прав людини, виступаючи з доповіддю на 48-му засіданні Керівного комітету з прав людини Ради

Європи, наголосила, що з позиції захисту прав людини і громадянина заміна в Україні смертної кари пожиттєвим позбавленням волі об'єктивно породила серйозні проблеми у процесі практичної реалізації.

Лише 22 лютого 2000 р. Україна нарешті ратифікувала згаданий Протокол № 6, а з 1 вересня 2001 р. набрав чинності новий Кримінальний кодекс України, прийнятий Верховною Радою України 5 квітня того ж року, в якому смертну кару замінено довічним ув'язненням. З травня 2002 р. Україна приєдналася до Додаткового Протоколу № 13 до Європейської конвенції з прав людини, який передбачає остаточне скасування страти за будь-яких обставин — у мирний і воєнний час. Таким чином, зобов'язання нашої країни перед Радою Європи щодо скасування смертної кари було нарешті повністю виконане. Протокол № 13 став наступним кроком на шляху до того, щоб зробити Європу «зоною, вільною від виняткової міри покарання», адже цей протокол забороняє смертну кару за будь-яких обставин шляхом скасування винятку, передбаченого в Протоколі № 6 на час війни або її загрози [10].

Проте законодавчі кроки України у цьому напрямі виявилися запізнілими і вирішували питання скасування смертної кари у подальшому. Проблема щодо тих, до кого смертна кара — розстріл — була замінена на довічне ув'язнення, з точки зору правозастосовної практики залишилася. Підтвердженням цього стало конституційне провадження, яке було відкрите колегією КСУ 22 вересня 2010 р. за поданням Верховного Суду України (далі — ВСУ) щодо офіційного тлумачення окремих статей Конституції, Кримінального кодексу та Закону України «Конституційний Суд України» саме з проблеми правової колізії до осіб, які раніше були засуджені до смертної кари, а потім вона була змінена довічним ув'язненням.

Листом від 30 вересня 2010 р. КСУ звернувся до Омбудсмана України з проханням висловити правову позицію з цих питань. Зокрема, зазначалось, що до ВСУ надходять численні клопотання осіб, засуджених до довічного позбавлення волі за злочини, вчинені ними в період до 4 квітня 2000 р., тобто до набрання чинності Законом України від 22 лютого 2000 р. № 1483-III, та осіб, яким смертну кару замінено на довічне позбавлення волі на підставі Закону України від 22 лютого 2000 р. № 1483-III, про перегляд у порядку виключного провадження судових рішень стосовно них у зв'язку з неправильним застосуванням судами кримінального закону. У цих клопотаннях порушувалося питання про те, що засудження цих осіб до довічного позбавлення волі або заміна їм смертної кари на довічне позбавлення волі є незаконним, оскільки Кримінальний кодекс України 1960 р. з урахуванням рішення КСУ від 29 грудня 1999 р. № 11-рп/99 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо невідповідності Конституції України (неконституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 1901 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару), необхідно умовно розглядати як новий кримінальний закон, що повинен мати зворотну дію в часі та поширюватися на осіб, які вчинили злочин до 29 грудня 1999 р., а також у період з 29 грудня 1999 р. по 4 квітня 2000 р., а Кримінальний кодекс України 1960 р. у редакції Закону України від 22 лютого 2000 р. не повинен мати зворотної дії в часі.

В Україні станом на 1 березня 2017 р. в установах виконання покарань максимального рівня безпеки та на окремих дільницях утримуються 1 573 особи, засуджені до довічного позбавлення волі і стосовно яких вироки набрали чинності, з них — 22 жінки. Крім того,

стосовно 52 осіб, засуджених до довічного позбавлення волі, вироків суду ще не набрали законної сили. (На момент визнання в Україні смертної кари неконституційною засуджених до страти було 417 осіб.)

Хочу зазначити й таке. У листопаді 2009 р. мені довелося взяти участь у Міжнародному конгресі зі скасування кари, який відбувся у м. Флоренція, італійському регіоні Тоскана, де 30 листопада 1786 р. вперше в історії людства було ухвалено рішення про скасування смертної кари та застосування тортур. У своєму виступі на цьому конгресі мною було наведено неспростовні аргументи на користь скасування смертної кари: це і можлива судова помилка та неможливість її виправити, і неприпустимість застосування смертної кари до неповнолітніх, що перетворює державу на вбивцю. Адже, на мою думку, застосування смертної кари — це не покарання, а помста з боку держави.

На жаль, вже тривалий час в Україні деякі політики, депутати Парламенту, продовжують закликали відновити смертну кару за особливо тяжкі злочини. Законопроекти про введення смертної кари періодично реєструють. Тому для Омбудсмена України з 2008 р. почався етап нових дій — боротьби за невідновлення в Україні смертної кари, адже моя позиція залишається незмінною — страта несумісна з правами людини.

Зазначу, що 18 грудня 2007 р. більшістю голосів країн-учасниць на 62-й сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН) було прийнято резолюцію про введення мораторію на застосування смертної кари в усьому світі, ініціатором якої виступила італійська делегація. Однак досі ця крайня, жорстока і не виправна міра покарання, яка зневажає основні права людини, продовжує застосовуватися у 55 державах зі 194 країн — членів ООН. Так, *Amnesty International*

зафіксувала у 2016 р. 3 117 смертних вироків. Це помітне зростання порівняно з 2015 р. (1 998 смертних вироків). Серед країн, де застосовується смертна кара, найбільша кількість страт — у Китаї, Ірані, Саудівській Аравії, Іраку та Пакистані. Уперше з 2006 р. США не увійшли у першу п'ятірку за кількістю страт, зайнявши сьому позицію за Єгиптом. Цифра в двадцять страт стала найнижчою в країні з 1991 р. Єдина країна в Європі, де залишається смертна кара, — Білорусь.

Європейський суд з прав людини — унікальний механізм судового захисту

«Рада Європи ніщо без Конвенції, а Конвенція — без Суду». Ця відома формула найбільш чітко відображає взаємопов'язаність і неподільність створеної європейської правової системи захисту прав людини. Новаторським її стрижнем, як справедливо зазначив відомий міжнародник Д. Фіцморіс, стало «право громадянина звертатися зі скаргою на свій власний уряд до міжнародного суддівського форуму» [11].

У 2015 р. європейська спільнота відзначила 60-річницю створення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ, Суд), українські ж громадяни набули права звертатися до нього лише з 11 вересня 1997 р., тобто з дня набуття чинності Європейською конвенцією з прав людини для нашої держави.

На жаль, висловлювані Омбудсманом України та багатьма експертами побоювання, що наші громадяни, не знайшовши захисту у своїй країні, почнуть масово звертатися до Європейського суду з прав людини, справдилися. І дуже швидко Україна стала «одним з лідерів» за кількістю заяв, що надходили до Суду. Так, у 2010 р. серед загальної кількості 138 200 заяв, які перебували на розгляді суддів ЄСПЛ, 11 050 заяв, тобто 8 %, були подані проти України. Тоді наша держава займала четверте місце після Росії

(38 100 – 27,6 %), Туреччини (16 200 – 11,7 %) та Румунії (12 200 – 8,8 %).

Україна входила до першої п'ятірки країн, після Туреччини, Італії, Росії та Румунії, стосовно яких Судом ухвалено найбільше рішень по суті. Станом на 1 жовтня 2010 р. судом загалом ухвалено 661 рішення по суті стосовно України. При цьому Судом констатовано 567 порушень ст. 6 Конвенції «Право на справедливий судовий розгляд», з яких 365 стосувалися невиконання або надмірної тривалості виконання рішень національних судів (найбільш гостра проблема), 114 – надмірної тривалості розгляду судами цивільних справ, 40 – порушення розумного строку провадження у кримінальних справах, 30 – процесуальних порушень українськими судами.

Судом встановлено також 284 порушення ст. 1 «Право на мирне володіння своїм майном» Протоколу № 1 до Конвенції (здебільшого порушення цієї норми Суд вважає невиконання рішень національних судів, що унеможливає отримання позивачами відповідних сум, призначених цими судами), 120 порушень ст. 13 «Право на ефективний засіб юридичного захисту» Конвенції, 37 порушень ст. 3 «Заборона катування» Конвенції та 35 порушень ст. 5 «Право на свободу та особисту недоторканність» Конвенції тощо.

На виконання рішень ЄСПЛ (включно з рішеннями національних судів) Україною сплачено близько 50 млн грн бюджетних коштів.

З огляду на те, що з нашої країни надходила значна кількість заяв до ЄСПЛ, Комісар Ради Європи з прав людини Т. Хаммарберг у 2009 р. звернувся до Омбудсмана України з проханням щодо посилення співпраці з Судом. Це стосувалося насамперед надання інформації, за допомогою якої ця судова установа зможе визначити пріоритетність заяв від громадян України, що перебувають у неї на розгляді, адже сам Суд не завжди міг це

встановити, визначити їх актуальність на сьогодні, чи є проблема, що порушується у заяві, системною та чи можуть бути ухвалені аналогічні (клоновані) рішення у майбутньому. Співпраця Комісара Ради Європи з прав людини з Омбудсманом з цих питань надала змогу прискорити роботу ЄСПЛ при розгляді справ.

Рішення, ухвалені Судом щодо нашої держави, засвідчили наявність системних та масових порушень прав і свобод людини в Україні, серйозних недоліків у національному законодавстві та правозастосовній практиці, зокрема, щодо функціонування судової системи України, державної виконавчої служби, правоохоронних органів, Департаменту з питань виконання покарань. На всі ці проблеми Уповноважений з прав людини постійно звертає увагу держави, суспільства та міжнародних організацій вже багато років поспіль – у своїх щорічних та спеціальних доповідях і в актах реагування вищим посадовим особам держави.

З 30 березня 2006 р. діє Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (далі – Закон), який передбачає механізми виконання державою рішень Суду, застосування ЄКПЛ та практики Суду українськими судами при розгляді справ як джерела права, юридичну експертизу всіх законопроектів, а також підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на їх відповідність Конвенції. Встановлена й відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішення Суду [12].

Важливою з погляду парламентського контролю за виконанням рішень Суду є ст. 5 Закону («Сповіднення про Рішення»), згідно з якою протягом трьох днів урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини надсилає стислий виклад остаточного рішення Суду щодо України

разом з копією оригінального тексту Уповноваженому з прав людини.

Проте попри наявність такого Закону, проблеми з виконанням Україною рішень ЄСПЛ викликають серйозну стурбованість Комітету Міністрів та ПАРЄ, оцінюються ними як виклик усій правозахисній системі, побудованій на основі Європейської конвенції з прав людини. Так, за оцінками урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, в Україні рішення ЄСПЛ часто виконуються або частково, або з тривалою затримкою, а часом повністю ігноруються.

Як свідчить щорічний звіт Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, станом на 31 грудня 2016 р. у Суді перебувало загалом 79 750 справ проти держав – сторін Конвенції, з них 18 150 – проти України, що становить майже 23 % від загальної кількості справ. На сьогодні Україна займає перше місце за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Суді. Друге місце посідає Туреччина, третє – Угорщина, четверте – Росія, п'яте – Румунія.

У 2016 р. ЄСПЛ надіслав Уряду України 1 326 справ проти України з пропозицією надати позицію Уряду України. Із них 1 092 справи стосуються невиконання або тривалого виконання рішень національних судів і належать до групи справ за «пілотним» рішенням Суду «Юрій Миколайович Іванов проти України».

У 2016 р. ЄСПЛ було ухвалено 172 рішення у справах проти України. Основними проблемами, що призводять до констатації Європейським судом з прав людини порушень Україною положень Конвенції, і надалі залишаються:

- невиконання або тривале виконання рішень національних судів;
- надмірна тривалість провадження у цивільних і кримінальних справах;
- тривале та неефективне розслідування обставин смерті осіб;

- жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (у місцях досудового тримання під вартою або в місцях виконання покарань);

- неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на жорстоке поводження представників державних органів, зокрема, у місцях досудового тримання осіб під вартою та в установах виконання покарань;

- неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають у місцях досудового тримання під вартою або в установах виконання покарань, а також ненадання вказаній категорії осіб належної медичної допомоги;

- нелюдське та таке, що принижує гідність, поводження у зв'язку з застосуванням до заявників наручників під час перебування у лікарні в період досудового розслідування;

- недоліки законодавства та судової практики, які призводять до тримання особи під вартою без належної законної підстави;

- недоліки законодавства та судової практики, що унеможливають реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді взяття під варту;

- недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд;

- неналежна адміністративна практика органів державної влади, зокрема правоохоронних органів;

- відсутність у заявників ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з встановленими порушеннями;

- недоліки законодавства та судової практики, які призводять до притягнення особи до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення;

- недоліки судової практики щодо права на свободу вираження поглядів.

У 2016 р. на виконання рішень Європейського суду з прав людини із Державного бюджету було сплачено 612 294 315,54 грн. Крім того,

у 73 рішеннях Суду, в яких було констатовано порушення Україною Конвенції, ЄСПЛ зобов'язав Україну сплатити заявникам 434 347,00 євро.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» рішення Суду є підставою для повторного розгляду справи (процедура *restitutio in integrum*).

Важливо, що право звернутися до відповідного суду за переглядом рішення національного суду на підставі рішення ЄСПЛ письмово роз'яснюється кожному заявнику протягом 10 днів від дня отримання повідомлення про набуття рішенням статусу остаточного.

Під час діяльності Омбудсмана України, для вирішення системних проблем мною було внесено такі пропозиції, зокрема:

- невідкладно внести зміни до законодавства України щодо вдосконалення процедури примусового виконання судових рішень, усунення законодавчих перешкод щодо звернення стягнення на майно та кошти боржників;

- передбачити у Державному бюджеті України кошти на фінансування видатків, пов'язаних із виконанням рішень національних судів, за якими боржником є держава, органи державної влади, державні установи та організації, а також підприємства, на які поширюється дія Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»;

- з метою запобігання у подальшому ухвалення судових рішень з питань, пов'язаних із соціальними виплатами, закласти у Державний бюджет України достатні кошти для щорічного здійснення соціальних виплат, право на отримання яких гарантовано законодавством, та погашення заборгованості з таких виплат;

- прийняти закон, який надавав би можливість громадянину оскаржити до суду тривалість виконавчого провадження та отримати компенсацію у разі

встановлення судом тяганини з виконанням судового рішення.

- ратифікувати Європейську конвенцію про компенсацію збитків жертвам насильницьких злочинів 1983 р. та прийняти відповідний закон, який надав би можливість за рахунок держави компенсувати збитки, пов'язані з каліцтвом, іншим погіршенням здоров'я, смертю, пошкодженням майна фізичної особи, котра стала жертвою злочину, — у випадку, якщо не встановлено особу злочинця або він є неплатоспроможним. З цього приводу Уповноваженим з прав людини вносилося подання Президентіві України;

- забезпечити завершеність судового провадження — від початку розгляду справи до остаточного виконання ухваленого по ній рішення. Відтак виконавча служба має бути невід'ємною складовою судової гілки влади.

Запровадження системи постійних контрольних моніторингових органів Ради Європи

Важливо зазначити, що держави — учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не зупинилися на захисті лише громадянських і політичних прав, закріплених у цій Конвенції, які належать, як відомо, до першого покоління прав людини і базуються на так званому негативному визначенні свободи як заборони втручання держави чи інших суб'єктів у відносини, що становлять зміст того чи іншого права. Починаючи з 1953 р., Рада Європи напрацьовує і приймає низку угод, які визначають права людини другого покоління, що базуються на позитивному визначенні свободи і вимагають від держав-учасниць створення для людини відповідних умов та взяття на себе відповідальності за забезпечення прав і свобод людини: це — комплекс трудових, соціальних та культурних прав. Як зазначає відомий російський юрист

В. Туманов, сам Суд ніколи не розглядав каталог прав людини як повністю закритий. Принцип еволюційного тлумачення норм Конвенції «у світлі сьогодення» завжди дозволяв йому при незмінності тексту Конвенції розширювати її зміст [13]. Сьогодні Рада Європи приймає міжнародні договори про права людини вже наступних поколінь.

Поряд із цим стали запроваджуватися постійні моніторингові механізми контролю за виконанням окремих європейських документів з прав людини. Кожен із цих контрольних органів має унікальну форму та порядок дії, що значно відрізняються від принципів створення та функціонування конвенційних комітетів ООН. Тому вважаю за необхідне більш докладно розглянути дію постійних контрольних моніторингових органів Ради Європи та співпрацю з ними Омбудсмана України.

Європейський комітет із соціальних прав. Європейська соціальна хартія, 55 років відзначалася в 2016 р., – один із найважливіших європейських документів, що стосується соціальних прав людини та контролю за їх дотриманням. Фактично ЄКПЛ разом із Хартією та протоколами до них становлять, на мою думку, Європейський білль про права людини. Саме єдність цих документів є підтвердженням взаємопов'язаності, взаємозалежності та неподільності всіх прав людини: громадянських, політичних, соціально-економічних, культурних. Нагляд за дотриманням узятих на себе зобов'язань країнами-учасницями щодо цієї Хартії здійснює Європейський комітет із соціальних прав, який обирається Комітетом Міністрів Ради Європи. Контрольний механізм за виконанням норм Хартії містить дві складові – процедуру представлення урядом національних доповідей за групами прав «Зайнятість, професійне навчання та рівні можливості», «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», «Трудові права»,

«Діти, сім'я, мігранти» та підготовку заключних висновків за цими доповідями Комітетом із соціальних прав, а також процедуру колективних скарг. Комітет робить висновки за результатами розгляду національних доповідей та приймає рішення за колективними скаргами, створюючи базу прецедентного права.

Україна під час ратифікації Європейської соціальної хартії (переглянутої) 14 вересня 2006 р. приєдналася лише до її 27 статей (у тому числі 6 із 9 обов'язкових) та 74 пунктів (з 98), зокрема, не взявши на себе зобов'язання щодо встановлення щорічної оплачуваної відпустки тривалістю не менше чотирьох тижнів; визнання права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень тощо.

Європейський комітет із соціальних прав зробив висновки щодо відповідності ситуації в країні вимогам лише двох пунктів Хартії. З більшості ж зобов'язань, за якими Україна звітувала у першій національній доповіді, Комітет відклав оцінку до отримання додаткової інформації. Зокрема, щодо виконання ст. 11 «Право на охорону здоров'я», ст. 30 «Право на захист від бідності та соціального відчуження» Хартії. Водночас Комітет із соціальних прав дійшов висновку, що національна ситуація не відповідає ст. 23 Хартії, оскільки рівень мінімальної пенсії за віком очевидно незадовільний.

Уповноважений з прав людини активно співпрацювала з Комітетом Верховної Ради України з питань соціальної політики та праці щодо здійснення контролю за реалізацією норм Хартії. За пропозицією Омбудсмана, підтриманою Комітетом, Міністерство праці та соціальної політики України вперше забезпечило оприлюднення на своєму сайті першої та другої національних доповідей щодо виконання взятих на себе зобов'язань щодо Хартії у законодавстві та на практиці,

а також Заключних висновків 2009 р. Європейського комітету із соціальних прав до першої національної доповіді щодо виконання статей 3, 11, 14, 23 та 30 Хартії (питання охорони здоров'я, соціального забезпечення та соціального захисту). На сьогодні уряд надав дев'ять національних доповідей з цього питання.

Європейський комітет з питань запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. Особливі форми міжнародного контролю передбачено Європейською конвенцією про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню 1987 р., яку Україна ратифікувала 5 травня 1997 р. Відповідно до цієї Конвенції діє Європейський комітет із запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню. У ньому працюють представники всіх держав-учасниць, у тому числі України. Так, у березні 2015 р. новим головою Комітету обрано українського юриста М. Гнатівського. Комітет здійснює інспекції на місцях на предмет дотримання Конвенції усіма державами-учасницями і відповідно до наслідків інспекцій готує доповідь про стан дотримання Конвенції, яку в конфіденційному порядку надає уряду держави, в якій відбулася інспекція. Уряд повинен вживати необхідних заходів щодо викорінення зазначених порушень і доповіді Комітетові.

Постійно відбуваються інспекційні візити членів комітету та експертів в Україну. На сьогодні відбулося 12 таких візитів. Під час яких відвідуються місця, в яких утримуються особи, позбавлені волі: кімнати для затриманих, спеціальні установи міліції, пенітенціарні установи, психіатричні лікарні, міграційні пункти тощо. За результатами кожного з цих візитів Уряду надаються відповідні доповіді Комітету.

Омбудсманом України здійснювався системний моніторинг стану дотримання прав людини у місцях ізоляції від суспільства, насамперед шляхом відвідування їх із візитами «без попередження». Саме Уповноважений з прав людини надала цій проблемі публічного характеру, залучаючи з перших днів діяльності до таких перевірок засоби масової інформації, та разом із фахівцями інституції відпрацювала за ґратами загалом понад два з половиною роки. У цих питаннях також було налагоджено тісну співпрацю з Європейським комітетом із запобігання катуванням, його головою М. Пальме, який на моє запрошення відвідав Україну з робочим візитом.

Водночас Уповноважений з прав людини вважала, що не вдалося забезпечити виконання низки важливих рекомендацій Комітету із запобігання катуванням: зберігалася практика застосування тортур та дій, що принижують гідність людини, особливо під час затримань, арештів; у місцях позбавлення волі не вдалося зупинити епідемії ВІЛ/СНІДу, туберкульозу та гепатиту.

З ініціативи та за поданням Уповноваженого з прав людини Президенту України 21 липня 2006 р. Україною ратифіковано Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань, проте одна з головних вимог цих документів щодо створення Національного контрольного механізму із запобігання катуванням як окремого державного органу зі спеціальним статусом так і не було виконано, на чому наголошував як Комітет ООН проти тортур, так і Європейський комітет із запобігання катуванням. Восени 2011 р. за ініціативою Омбудсмана України та за підтримки Ради Європи в Києві відбувся Міжнародний круглий стіл «Створення національного превентивного механізму в Україні», на якому було наголошено, що виключно на базі Офіса Омбудсмана такий механізм фактично

було започатковано ще до ратифікації Факультативного протоколу до Конвенції ООН. До таких візитів без попередження Омбудсман України включала представників неурядових організацій, лікарів, судово-медичних експертів, психіатрів [14].

Про необхідність створення Національного превентивного механізму запобігання катуванням йшлося у поданнях Уповноваженого Президента України. Питання начебто зрушено з місця, напрацьовано відповідний законопроект, в обговоренні якого взяли участь неурядові правозахисні організації. Запропоновано створити Національне бюро у боротьбі з тортурами. Але раптом від Міністерства юстиції України з'явилися ні з ким не узгоджені законодавчі ініціативи, які нічого нового суспільству не пропонують. Воно навіть не бачило себе складовою цього Національного механізму, попри те, що згідно з Висновком № 190 Державний департамент з питань виконання покарань мав бути підпорядкований Міністерству юстиції України. Тобто влада вкотре намагалася зробити так, щоб нічого не робити.

Тільки в травні 2015 р. Державний Департамент став частиною Міністерства юстиції України.

А передача цих функцій виключно до Офісу Омбудсмана України здебільшого стала формальним підходом до вирішення цієї болючої для України проблеми. На жаль, за кількістю тортур Україна посідає одне з перших місць в Європі.

З початку конфлікту на Сході країни у 17 моніторингових доповідях управління Верховного комісара ООН з прав людини наголошується не лише про свавільне затримання, катування та жорстоке поводження, насильницьке знищення, викрадення людей, сексуальне та гендерно обумовлене насильство, а й позасудові страти.

На мою думку, саме Національний механізм мав би насамперед зосередитися

на превентивних заходах щодо застосування в Україні тортур аж до їх повного викорінення, одночасно взяв би під контроль питання відшкодування жертвам таких злочинів, проводив би комплексні розслідування системних порушень прав затриманих, в'язнів, хворих у психіатричних лікарнях, інвалідів у будинках престарілих, у Центрах для нелегальних мігрантів, біженців тощо. Крім того, впливав би на припинення практики безкарності правоохоронних органів, а також проводив би різні просвітницькі заходи, навчання, тренінги правоохоронців.

Консультативний комітет Рамкової конвенції із захисту прав національних меншин. Ще до вступу до Ради Європи (15 вересня 1995 р.) Україною була підписана Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, а 9 грудня 1997 р. вона була ратифікувала. Ця Конвенція є першим юридично обов'язковим багатостороннім документом, присвяченим питанням захисту національних меншин.

Механізм моніторингу стану імплементації Рамкової конвенції, крім підготовки періодичних доповідей, передбачає здійснення безпосередніх візитів делегації експертів Консультативного комітету до країни, що звітує, для оцінки реального стану захисту прав національних меншин згідно з положеннями документа. Після розгляду відповідних доповідей і результатів моніторингу Консультативний комітет оприлюднює оціночну доповідь із висновком і рекомендаціями разом із коментарями на веб-сайті Ради Європи.

Перша доповідь про виконання Україною положень Рамкової конвенції була підготовлена у 1999 р., друга — у 2006 р., третя — у 2009 р., четверта — 2017 р.

У Висновку Консультативного комітету та Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи ResCMN(2003)5 «Про виконання Україною Рамкової конвен-

ції про захист національних меншин» зазначається, що Україна доклала необхідних зусиль з питань підготовки законодавства загального характеру для захисту національних меншин. Водночас експертами Ради Європи акцентується увага на недостатньому законодавчому врегулюванні питань, що стосуються імплементації її положень, включаючи сферу електронних засобів масової інформації, врегулювання питань мовної політики, забезпечення прав та усунення фактів дискримінації ромів, облаштування осіб, депортованих за національною ознакою, зокрема кримських татар.

Питання моніторингу забезпечення прав національних меншин є одним із пріоритетних напрямів у діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до § 2 ст. 25 Рамкової конвенції Омбудсман України брала участь у підготовці трьох доповідей України щодо реалізації її положень, які були подані на розгляд Комітету Міністрів Ради Європи.

За ініціативою Уповноваженого з прав людини і підтримки Верховного комісара ОБСЄ у справах національних меншин уперше в Україні у 2002 р. у шести поліетнічних регіонах України було реалізовано спільний проект «Моніторинг дотримання прав національних меншин в Україні». За його результатами було підготовлено багатоаспектні рекомендації щодо удосконалення законодавчої бази, розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності. Згадані документи були надіслані вищим посадовим особам держави, народним депутатам України, центральним органам державної виконавчої влади, керівникам громадських організацій національних меншин.

Враховуючи важливість подальшої імплементації положень Рамкової конвенції про захист національних меншин для країни, Уповноважений з прав людини багато разів акцентувала увагу

на прийнятті парламентом законопроектів «Про Концепцію державної етнонаціональної політики» і «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою».

Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин була підписана Україною 2 травня 1996 р. та ратифікована 15 травня 2003 р. Проте ратифікаційну грамоту депоновано було лише 19 вересня 2005 р. і, як наслідок, цей міжнародний договір набрав чинності для України лише з 1 січня 2006 р. Механізмом моніторингу цього міжнародного документа є Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Відповідно до ст. 15 Хартії Урядом України підготовлена Перша періодична доповідь України про виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, яка 1 липня 2007 р. була передана до Секретаріату Ради Європи.

У травні 2008 р. в Україну було здійснено візит експертів Комітету Європейської хартії Ради Європи, які провели моніторинг реального стану імплементації положень Хартії. У рамках візиту експерти мали зустрічі з Уповноваженим з прав людини, представниками уряду, центральних та місцевих органів виконавчої влади, керівниками громадських організацій національних меншин. За його результатами підготовлена оціночна доповідь про виконання Україною взятих міжнародних зобов'язань, у якій знайшли відображення конструктивні рекомендації Уповноваженого з прав людини щодо практичної імплементації її положень.

Слід зазначити, що тільки упродовж 2008–2009 рр. до Уповноваженого з прав людини звернулися близько 300 представників національних меншин стосовно виконання зобов'язань, узятих Україною при ратифікації Європейської хартії, зокрема в частині реаліза-

ції прав на навчання і вивчення рідної мови та здобуття вищої освіти, спричинених прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2009 р. «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад», де йшлося про те, що «в робочий час у державному і комунальному загальноосвітньому навчальному закладі постійно застосовувати українську мову», та виданням Міністерством освіти і науки України наказу від 26 червня 2009 р. № 570 «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень осіб, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів України у 2010 році».

З метою поновлення порушених освітніх прав громадян України за національною ознакою Уповноваженим були направлені Подання Прем'єр-міністрів України та Міністрів освіти і науки України. Відповідно до рішення КСУ від 2 лютого 2010 р. № 4 та наказу Міністерства освіти і науки України від 25 березня 2010 р. № 238 зазначені вище мовні права наших громадян були поновлені.

7 липня 2010 р. Комітетом Міністрів Ради Європи була прийнята Рекомендація RecChL(2010)6 щодо застосування Європейської хартії регіональних мов або мов меншин Україною. У пунктах 1–6 згаданих Рекомендацій акцентується на розробленні у тісній співпраці з носіями мов меншин структурованої освітньої політики з питань регіональних мов або мов меншин, забезпеченні їхнього права на здобуття освіти рідною мовою, сприянні трансляції радіо- та телепередач, поширенні продукції засобів масової інформації та фільмів регіональними мовами або мовами меншин, підтримці функціонування культурних центрів для носіїв цих мов.

Уповноважений з прав людини вважала, що з метою виконання цих рекомендацій необхідно якнайшвидше ухвалити зміни до Закону України

«Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» та Закону України «Про мови», які б відповідали сучасній мовній ситуації, європейським стандартам та принципам Хартії, що сприятиме гармонізації мовної політики в Україні та виконанню міжнародних зобов'язань у цій сфері.

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Важливим контрольним органом Ради Європи з моніторингу ситуації в боротьбі з насильством, дискримінацією і забобонами щодо осіб або груп осіб за ознакою їхньої расової належності, кольору шкіри, мови, релігії, громадянства чи національного або етнічного походження є Європейська комісія по боротьбі з расизмом і нетерпимістю. У своїй роботі вона вивчає ситуацію по чергово у кожній країні — члені Ради Європи, аналізує її та готує аналітичні доповіді, в яких викладає свої пропозиції і рекомендації щодо подолання проблем расизму і расової нетерпимості.

За 22 роки членства України в Раді Європи Комісія вже підготувала п'ять відповідних доповідей по Україні: у 1998, 2002, 2007, 2012 і 2015 роках. У своїй третій доповіді, до якої, до речі, Уповноваженим з прав людини зроблено інформаційно-аналітичний та організаційний внесок, Комісія відзначила певний прогрес у нашій державі, який відбувся з погляду як на виконання зауважень і рекомендацій щодо приєднання України до низки міжнародних документів Ради Європи у галузі захисту прав людини, так і внесення відповідних змін і доповнень до національного законодавства. Водночас зазначається, що частина попередніх рекомендацій Комісії не була втілена в життя або була врахована лише частково.

Обговорення існуючої ситуації в Україні щодо боротьби з расизмом та нетерпимістю відбулося за ініціативою Комісії у м. Києві 7 травня 2009 р. на велелюдному круглому столі, де співго-

ловами були голова Комісії та Омбудсман України. Говорячи про загальну ситуацію з проявами в Україні расизму та нетерпимості, тодішня голова Комісії Є. Асмуссен, зокрема, зазначила та застерегла Україну: «Прикро, але ми отримуємо з України негативну інформацію про діяльність ультраправих націоналістів і організацій скінхедів. Це свідчить про те, що в державі склалася дуже серйозна ситуація». Також було зазначено, що боротися з цими ганебними явищами потрібно передусім шляхом роз'яснення, у тому числі на рівні батьків і дітей, неприпустимо ображати інших, які належать не до титульної нації, раси чи етнічної групи.

Певна заслуга Європейської комісії полягає й у введенні в Україні за її рекомендацією статистики щодо вчинення злочинів на ґрунті расової нетерпимості. У 2009 р. було видано спільне розпорядження Генеральної прокуратури і керівництва Міністерства внутрішніх справ України щодо обліку злочинів, вчинених на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості. На виконання цього розпорядження органи прокуратури та міліції мають організувати роботу щодо обліку злочинів зазначеної категорії, а також запровадити щомісячний звіт про розкриття цього виду злочинності.

На думку Уповноваженого з прав людини, яку я виклала під час роботи згаданого форуму, існуючу проблему треба ретельно вивчати на державному рівні, відкрито обговорювати, заохочувати для цього проведення інформаційних кампаній проти ксенофобії та расизму у засобах масової інформації, вищих і середніх навчальних закладах, школах, серед молоді й тим самим запобігати її поширенню на ранніх стадіях.

Створення механізму моніторингу стосовно протидії торгівлі людьми. Перший Уповноважений з прав людини у травні 2010 р. звернулася до Президента України з пропозицією прискорити ратифікацію Конвенції

Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, положення якої не лише сприяють запобіганню торгівлі людьми, а й запроваджують механізми надання дієвої допомоги жертвам злочину. 21 вересня 2010 р. Верховна Рада України ратифікувала цю важливу Конвенцію.

Але варто згадати й ті кроки, які наша країна вже зробила на шляху боротьби з цим ганебним явищем. Як народний депутат України II скликання мені довелося бути ініціатором та автором Закону про встановлення кримінальної відповідальності за торгівлю людьми, прийнятого ще у березні 1998 р. Тоді Україна стала третьою країною Європи, після Бельгії та Німеччини, де було запроваджено закон, який імплементував у вітчизняне законодавство всі склади міжнародних злочинів, пов'язаних із работоргівлею, включаючи і порушення, пов'язані з торгівлею органами людини, а також використання дітей у збройних конфліктах і експлуатацію їх праці. Не випадково в подальшому цей Закон України став матрицею для розробки законів у деяких країнах, зокрема і в США.

У 1999 р. при Уповноваженому з прав людини була створена Національна координаційна рада щодо запобігання торгівлі людьми, яка ініціювала розробку Першої Державної програми протидії торгівлі людьми. За цей час було розроблено декілька таких державних програм. У Міністерстві внутрішніх справ України та Міністерстві молоді і спорту України створені спеціальні департаменти та підрозділи, на які покладено виконання заходів, передбачених програмами. Пізніше було долучено Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство юстиції України, Службу у справах дітей та сім'ї, Державну прикордонну службу України, Національну поліцію, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій,

Державну службу України з питань праці та ін. Можна з упевненістю сказати, що завдяки спільно вжитим заходам врятовано життя, здоров'я та гідність тисяч людей.

Важливо, що Конвенцією Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми передбачено створення спеціального механізму моніторингу, зокрема Групи експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (далі – ГРЕТА). Оціночна процедура щодо протидії торгівлі людьми в країнах поділяється на раунди, тривалість яких визначає ГРЕТА, яка на початку кожного раунду також визначає спеціальні положення, що становитимуть основу для процедури оцінювання. Можуть додатково організовуватися й візити до країн. ГРЕТА готує проект звіту, в якому надається аналіз виконання положень, на яких ґрунтується оцінювання, а також свої зауваження і пропозиції стосовно того, як зацікавлена країна може впоратися з виявленими проблемами. Проект передається для коментарів країні, якої стосується оцінювання, і її коментарі беруться до уваги при укладанні звіту. Звіт і висновки оприлюднюються з часу їхнього прийняття разом із коментарями відповідної країни.

Така співпраця зі згаданим механізмом моніторингу допомагає країнам — учасникам Конвенції виявляти можливі прогалини у законодавчій, нормативній базі або правозастосовній практиці.

Цьому має сприяти і прийняте Кабінетом Міністрів України постановою від 24 лютого 2016 р. № 111 «Про затвердження Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2020 р.», де особлива увага звертається на попередження торгівлі людьми серед внутрішньо переміщених осіб та запобігання торгівлі людьми з використанням сучасних інформаційних технологій.

Співпраця Першого Омбудсмана з Комісаром з прав людини та іншими органами Ради Європи

З перших кроків своєї діяльності Уповноважений з прав людини приділяла особливу увагу співпраці з Радою Європи, налагодженню взаємодії з її керівними та спеціалізованими органами.

Омбудсман України впевнено увійшла до європейської омбудсманівської спільноти і вже у травні 1999 р. у Києві за її ініціативи Радою Європи проведено перший форум європейських омбудсманів.

Унікальним інститутом за своєю роллю у європейській системі захисту прав людини є Комісар Ради Європи з прав людини. Він відіграє насамперед координаційну роль, об'єднуючи зусилля національних інституцій з прав людини Європейського регіону, сприяючи їх діалогу, обміну позитивним досвідом, пошуку довгострокових рішень для вирішення проблем у галузі прав людини. Омбудсманом України було налагоджено постійний зв'язок із Комісаром Ради Європи.

Так, у червні 2004 р. я зверталася до Першого Комісара Ради Європи з прав людини А. Хіль Роблеса за сприянням у захисті прав українських моряків, членів екіпажу судна «*Zudar Sexto*», заарештованих 25 жовтня 2003 р. поліцією Республіки Кабо Верде (Зеленого Мису) за запитом Іспанії про екстрадицію у зв'язку з підозрою в їх належності до злочинного угруповання з контрабанди наркотиків.

Хоча за своїм мандатом Комісар з прав людини не розглядає індивідуальних звернень, на практиці йому нерідко важко пройти повз страждання конкретної людини. Найбільш яскравим прикладом такої результативної взаємодії Єврокомісара Т. Хаммарберга й Омбудсмана України є справа особи без громадянства З. Волошиної. Комісар звернувся до Омбудсмана України з проханням втрутитися у справу щодо

врятування життя 52-річної жінки, матері трьох дітей, засудженої до страти за злочин, якого вона не скоювала. На той час вона вже була майже нерухомою, її життя майже 12 років стрімко згасало в жахливих умовах ізолятора тимчасового тримання у м. Сухумі (Абхазія). Завдяки скоординованим зусиллям спільно з Т. Хаммарбергом нам вдалося врятувати вже приречену жінку та повернути її додому. За підтримки Омбудсмана України вона отримала громадянство України, суттєво поновила втрачене здоров'я та повернулася до нормального життя. Дійсно — одне врятоване життя — врятований цілий світ...

Відповідно до ст. 3 Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи 99 (50) Комісар з прав людини вживає заходів задля налагодження постійного діалогу з державами — учасницями Ради Європи задля досягнення цілей свого мандата. З цією метою він здійснює моніторингові візити до цих держав для вивчення ситуації щодо відповідності їх законодавства і правозастосовної практики стандартам Ради Європи у галузі прав людини, а також готує спеціальні доповіді за результатами цих візитів, які подаються Парламентській Асамблеї та Комітетові Міністрів Ради Європи.

Комісар з прав людини Т. Хаммарберг здійснив перший такий візит до України у грудня 2006 р., під час якого відвідав Київ, Львів та Одесу. Зокрема, було проведено зустрічі з міністрами закордонних справ, юстиції, внутрішніх справ та освіти України, Уповноваженим з прав людини, головою Державного департаменту з питань виконання покарань, представниками Державного комітету у справах національностей та релігій, керівниками основних політичних фракцій Верховної Ради України, міськими головами Львова й Одеси, релігійними лідерами, представниками громадянського суспільства та ін.

У вересні 2007 р. опубліковано Доповідь Комісара за результатами візиту, у XIII розділі якої представлено відповідні рекомендації, спрямовані на поліпшення ситуації [15]. Комісар практикує також повторні візити до відповідних країн для обговорення змін, що відбулися за період, який минув після його першого візиту.

З 2008 р. за ініціативою Т. Хаммарберга розпочато реалізацію проекту «Рівний з рівним». Комісар неодноразово наголошував на тому, що національні інституції з прав людини (далі — НІПЛ), серед яких — Омбудсмани, є ключовими партнерами Ради Європи у забезпеченні захисту прав людини у країнах-учасницях. На його думку, реакція на порушення прав людини має відбуватися передусім на національному рівні, оскільки вона є більш оперативною та цільовою.

Саме тому проект «Рівний з рівним» мав на меті розвиток системи ефективного та довготривалого співробітництва Ради Європи з незалежними позасудовими структурами з прав людини, що діють відповідно до «Паризьких принципів» (активної мережі), сприяння поліпшенню їх діяльності. Проект реалізується у декількох напрямках: проведення практичних семінарів для спеціалізованого персоналу НІПЛ з метою ознайомлення його з європейськими стандартами у галузі прав людини, обміну досвідом; підготовка Радою Європи для НІПЛ двічі на місяць інформації про діяльність Європейського суду з прав людини, Комісара з прав людини, ПАРЄ, Комітету Міністрів Ради Європи, конвенційних органів Ради Європи; видання англійською мовою збірника резюме щорічних доповідей НІПЛ (порівняльний аналіз діяльності європейських НІПЛ) та ін.

Враховуючи успішність проекту, з 2010 р. розпочато проект «Рівний з рівним II», до реалізації якого, крім Комісара з прав людини, підключився

Генеральний директорат прав людини та правових питань Ради Європи. Омбудсман брала активну участь у реалізації цих проектів.

Для забезпечення більш оперативної співпраці з Комісаром та Генеральним директоратом 21 вересня 2010 р. відбулася зустріч Уповноваженого з прав людини з Президентом ПАРЕ М. Чавушоглу, який перебував з робочим візитом в Україні. Під час зустрічі обговорено найбільш гострі проблеми забезпечення прав людини в нашій державі, зокрема свободи слова і прав національних меншин. Президент ПАРЕ висловив сподівання на продовження співпраці, запросивши Омбудсману України відвідати штаб-квартиру Ради Європи у Страсбурзі.

У травні–листопаді 2011 р. за роки членства в Раді Європи Україна вперше головувала у керівному органі — Комітеті Міністрів. І хоча головування є почесним обов'язком, це, безперечно, дало змогу привернути увагу європейського співтовариства до нашої держави, її політичного і соціально-економічного розвитку та внести на розгляд Ради Європи низку важливих питань, включаючи проблематику прав людини.

З метою належної підготовки до цієї важливої події розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 липня 2010 р. № 1509-р було утворено Організаційний комітет з підготовки та забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з головуванням України в Комітеті Міністрів Ради Європи, до складу якого було включено представника Уповноваженого з прав людини.

Оргкомітет розглянув та затвердив перелік із трьох пріоритетів головування в Комітеті Міністрів Ради Європи. Серед них: захист прав дітей; права людини та верховенство права на сторожі демократії та стабільності в Європі; зміцнення та розвиток місцевої демократії.

Уповноважений з прав людини внесла низку пропозицій до переліку заходів, які були враховані під час головування України в рамках згаданих пріоритетів. Було обговорено роль та місце Омбудсманів країн — членів Ради Європи у забезпеченні європейських стандартів у галузі прав і свобод людини. Під час свого головування Україна зробила ще один важливий крок разом із європейською спільнотою до ствердження стандартів Європейської конвенції з прав людини.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Де Сальвіа М.* Европейская конвенция по правам человека / науч. ред. А. И. Ковлера, Ю. Ю. Берестнева ; пер. И. В. Соболевой. — СПб., 2004. — 267 с.
2. *Висновок № 190 (1995)* Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=994_590.
3. *Функціонування демократичних інституцій в Україні.* Звіт : ПАРЕ : Комітет з питань дотримання обов'язків і забов'язань державами — членами Ради Європи (Моніторинговий комітет) ; співдоповідачі: пані Рената Вольвенд, Ліхтенштейн, Група Європейської народної партії, і пані Майліс Репс, Естонія, Альянс лібералів і демократів за Європу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12357.pdf>.
4. *Карпачова Н. І.* Європейська конвенція з прав і основних свобод людини в українському законодавстві // Віче. — 1998. — № 10. — С. 43–47.
5. *Карпачова Н. І.* Права людини: від проголошення до реального втілення // Вісник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — 1999. — № 1. — С. 5–8.
6. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.* // Голос України. — 2001. — 10 січ.
7. *Карпачова Н. І.* Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні : Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. — К., 2000. — 377 с.
8. *Висновок* Уповноваженого з прав людини щодо скасування смертної кари в Україні // Карпачова Н. І. Перший Омбудсман України на захисті прав людини : зб. док. 1998–2006. — К., 2007. — 714 с.

9. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 24, 58, 59, 60, 93, 1901 Кримінального кодексу України в частині, що передбачає смертну кару як вид покарання (справа про смертну кару) № 11-рп від 29 грудня 1999 р.* // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 1. — С. 16–21.
10. *Бойл К.* Право на життя // Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / за ред. О. Л. Жуковської. — К., 2004. — 960 с.
11. *Отдельное мнение судьи сэра Джерельда Фицмориса* // Европейский Суд по правам человека : избр. решения : в 2 т. / пред. ред. коллегии — д-р юрид. наук., проф. В. А. Туманов. — М., 2000. — Т. 1. — С. 91–102.
12. *Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини* : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Урядовий кур'єр. — 2006. — 30 берез.
13. *Туманов В. А.* Европейский суд по правам человека: очерк организации и деятельности. — М., 2001. — 295 с.
14. *Створення національного незалежного превентивного механізму проти тортур в Україні.* Інтерв'ю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової — журналу «Право України» // Право України. — 2011. — № 11–12. — С. 150–155.
15. *Доповідь* Комісара з прав людини Томаса Хаммарберга про його візит до України з 10 по 17 грудня 2006 р. Кабінету Міністрів і Парламентській Асамблеї, 26 вересня 2007 р. (Страсбург). — Страсбург, 2007. — CommH (2007)15. — 56 с.

REFERENCES

1. De Salva M. *Evropeiskaia konventsiia po pravam cheloveka* [European convention on human rights], Saint Peterburg, 2004, 267 p.
2. *Vysnovok № 190 (1995) Parlamentskoi Asamblei Rady Ievropy shchodo zaiavky Ukrainy na vstup do Rady Ievropy vid 26 veresnia 1995 r.* [Conclusion № 190 (1995) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe щодо applications of Ukraine for the accession to the Council of Europe of September 26, 1995]. Available at: http://zakon1.rada.gov.ua/cgiDbin/laws/main.cgi?nreg=994_590.
3. *Funktsionuvannia demokratychnykh instytutiv v Ukraini. Zvit: PARIe: Komitet z pytan dotrymannia oboviazkiv i zaboviazan derzhavamy — chlenamy Rady Ievropy (Monitorynhovyi komitet); spivpovidachi: pani Renata Volvend, Likhtenshtein, Hrupa Ievropeiskoi narodnoi partii, i pani Mailis Repts, Estoniia, Alians liberaliv i demokrativ za Ievropu* [Functioning of democratic institutes in Ukraine. Report of PACE: Committee on the questions Observance of Duties and Obligations state members of the Council of Europe (Monitoring committee) co-reporters: madam Renata Volvend, Liechtenstein, Group of the European People's Party, and madam Maylis Repts, Estonia, Alliance of Liberals and Democrats for Europe]. Available at: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12357.pdf>.
4. *Karpachova N. I.* Ievropeiska konventsiia z prav i osnovnykh svobod liudyny v ukrainskomu zakonodavstvi [The European convention on the rights and fundamental freedoms of the person in the Ukrainian legislation], *Viche*, 1998, no. 10, pp. 43–47.
5. *Karpachova N. I.* Prava liudyny: vid proholoshennia do realnoho vtilennia [Human rights: from declaration to the real embodiment], *Visnyk Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny*, 1999, no. 1, no. 5–8.
6. *Konventsiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod 1950 r.* [Convention on human rights protection and fundamental freedoms of 1950], *Holos Ukrainy*, 2001, 10 sichnia.
7. *Karpachova N. I.* Stan dotrymannia ta zakhystu prav i svobod liudyny v Ukraini: Persha shchorichna dopovid Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny [Condition of observance and protection of the rights and freedoms of the person in Ukraine: First Annual Report of the representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights], Kyiv, 2000, 377 p.
8. *Vysnovok Upovnovazhenoho z prav liudyny shchodo skasuvannia smertnoi kary v Ukraini* [The conclusion of the Commissioner for Human Rights щодо Abolition of the death penalty in Ukraine], *Karpachova N. I. Pershyi Ombudsman Ukrainy na zakhysti prav liudyny: zb. dok. 1998–2006*, Kyiv, 2007, 714 p.
9. *Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u справі за konstytutsiinym podанням 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen statei 24, 58, 59, 60, 93, 1901 Kryminalnoho kodeksu Ukrainy v chastyni, shcho peredbachaie smertnu karu iak vyd pokarannia (sprava pro smertnu karu) № 11-рп від 29 hrudnia 1999 r.* [The decision of the Constitutional Court of Ukraine on business on konstytutsiinym podanniam 51 People's Deputies of Ukraine щодо compliances of the Constitution of Ukraine (konstytutsiinost) of provisions of articles 24, 58, 59, 60, 93, 1901 criminal the code of Ukraine in a part that assumes capital punishment as a look punishment (on the

- right about capital punishment) № 11-rp of December 29, 1999], *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*, 2000, no. 1, pp. 16–21.
10. Boil K. Pravo na zhyttia [Right to life], *Ievropeiska konventsiiia z prav liudyny: osnovni polozhennia, praktyka zastosuvannia, ukraïnskyi kontekst*, Kyiv, 2004, 960 p.
 11. Otdelnoe mnenie sudi sera Dzherelda Fitsmorisa [Dissenting opinion of the judge sir Dzhhereld Fitsmoris], *Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka*, Moscow, 2000, vol. 1, pp. 91–102.
 12. Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Ievropeiskoho sudu z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23 liutoho 2006 r. № 3477-IV [About implementation of decisions and Application of practice of the European Court of Human Rights: The law of Ukraine of February 23, 2006 № 3477-IV], *Uriadovyi kurier*, 2006, 30 bereznia.
 13. Tumanov V. A. Evropeyskiy sud po pravam cheloveka: ocherk organizatsii i deyatelnosti [European Court of Human Rights: sketch of the organization and activity], Moscow, 2001, 295 p.
 14. Stvorennia natsionalnoho nezalezhnoho preventyvnoho mekhanizmu proty tortur v Ukrainy. Interviu Uповnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny Niny Karpachovoi – zhurnal «Pravo Ukrainy» [Creation of an independent national preventive mechanism against torture in Ukraine. Interview of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights Nina Karpachova – Journal «Law of Ukraine»], *Pravo Ukrainy*, 2011, no. 11–12, pp. 150–155.
 15. Dopovid Komisarara z prav liudyny Tomasa Khammarberga pro yogo vizyt do Ukrainy z 10 po 17 grudnya 2006 r. Kabinetu Ministriv i Parlamentskiy Asamblei, 26 veresnya 2007 r. (Strasburg) [The report of the Commissioner for Human Rights Thomas Hammarberg about his Visit to Ukraine from December 10 to December 17, 2006 Cabinet council and Parliamentary Assembly, on September 26, 2007 (Strasbourg)], Strasbourg, 2007, CommH (2007)15, 56 p.

Карпачова Н. І. Європейська конвенція з прав людини – фундамент формування захисту прав людини в Україні

Анотація. У статті йдеться про процес приєднання України до одного з базових документів у галузі прав людини – Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Висвітлено діяльність Першого Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо приведення законодавства України та правозастосовної практики у відповідність до європейських стандартів, аналізується практика Європейського суду з прав людини щодо України. Новацією статті є аналіз системи постійних контрольних моніторингових органів Ради Європи щодо України. Розкриваються форми співпраці Омбудсману України з Комісаром з прав людини та іншими органами Ради Європи.

Ключові слова: права і свободи людини, європейські стандарти, Європейський суд з прав людини, Омбудсман, Європейський комітет із соціальних прав, Європейський комітет з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Консультативний комітет Рамкової конвенції із захисту прав національних меншин, Комітет експертів Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості, Європейський білль про права людини.

Карпачова Н. И. Европейская конвенция по правам человека – фундамент формирования защиты прав человека в Украине

Аннотация. В статье идет речь о процессе присоединения Украины к одному из базовых документов в области прав человека – Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Освещена деятельность Первого Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека по приведению законодательства Украины и правоприменительной практики в соответствие с европейскими стандартами, анализируется практика Европейского суда по правам человека относительно Украины. Новацией статьи является анализ системы постоянных контрольных мониторинговых органов Совета Европы относительно Украины. Раскрываются формы сотрудничества Омбудсману Украины с Комиссаром по правам человека и другими органами Совета Европы.

Ключевые слова: права и свободы человека, европейские стандарты, Европейский суд по правам человека, Омбудсман, Европейский комитет по социальным правам, Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Консультативный комитет Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, Комитет экспертов Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости, Европейский билль о правах человека.

Karpachova N. The European Convention on Human Rights — the Base of Formation of Human Rights Protection in Ukraine

Annotation. The article discusses the process of Ukraine's accession to one of the basic documents on human rights — the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. It refers to the activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in bringing the legislation and law enforcement practice of Ukraine in line with the European standards, as well as analyzes the practice of the European Court of Human Rights in relation to Ukraine. Innovation of the article is based on the analyses of the control system of permanent monitoring bodies of the Council of Europe in the context of Ukraine. It develops on the forms of cooperation of the Ombudsman of Ukraine with the Council of Europe Commissioner for Human Rights and other Council of Europe bodies.

Key words: human rights and freedoms, European standards, the European Court of human rights, the Ombudsman, the European committee of social rights, the European committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment, the Advisory committee of the framework convention for protection of national minorities, the Committee of experts of the European charter for regional or minority languages, the European commission against racism and intolerance, the European Bill of human rights.