

Світовий досвід вчить тому, що тільки там, де держава не втрачала своєї регулюючої ролі, перехід від одного економічного укладу до другого проходив достатньо ефективно. У протилежному разі, а саме це відбувалося в Україні, внаслідок відсутності достатнього досвіду, а стосовно деяких кіл й цілеспрямовано, процес приватизації в Україні значною мірою проходив хаотично, без достатньо ефективного державного регулювання, зокрема, без необхідної нормативно-правової бази. Це можна зрозуміти, адже це було зовсім нове завдання, принципово нова державна політика, до здійснення якої управлінські кадри не були належним чином підготовлені, а до того ж відбувалася безкомпромісна політична боротьба між прибічниками нового демократичного курсу і захисниками старих, радянських уявлень.

Усе це, узятє до купи, й призвело до того різкого спаду в економіці, а разом з ним й в інших сферах суспільного життя. В доповіді про розвиток людини у 1996 р., підготовленій на замовлення Програми розвитку ООН, стосовно України зазначається, що тут різко зменшилася кількість калорій у харчуванні населення (з 3517 у 1989 р. до 2860 у 1993 р.). Смерть малят зросла більш ніж на 13 %, тривалість життя у чоловіків зменшилася на 5 років тощо. Україна зайняла 37 місце в 1993 р. серед промислово розвинутих країн стосовно індексу розвитку людського потенціалу. Безумовно, усе це не може нас задовільнити, а щоб вийти з цього кризового стану, необхідне цілеспрямоване, науково обгрунтоване державне керівництво в усіх головних сферах життя українського суспільства.

Надійшла до редколегії 10.06.97

*Ю. ТОДИКА, член-кор. АПрН України,
Є. СУПРУНЮК*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПО ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Прийняття нової Конституції, складнощі із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина, системна економічна криза досить гостро ставлять питання щодо реалізації прав і свобод громадян. Воно знаходиться в центрі уваги державних органів, самоврядних структур, політичних партій, інших угруповань. Сьогодні воно загострюється у зв'язку з проведенням в 1998 р. виборів до нового складу парламенту України.

Згідно з Конституцією забезпечення прав і свобод — це завдання Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, судових органів, прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки тощо. Але серед них особливе місце посідає парламент України, і це зумовлено такими чинниками: а) він прийняв Конституцію, яка визначила основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина; б) парламент безпосередньо втілює волю народу і державний суверенітет; в) право приймати закони з системи органів державної влади має тільки Верховна Рада (ст. 75 Конституції); г) парламент визначає правовий статус інших державних інституцій, які призначені забезпечувати права особистості; д) тільки Верховна Рада (крім народу на всеукраїнському референдумі) може внести зміни в конституційно-правовий статус людини і громадянина; е) парламент визначає правовий статус іноземців, біженців; є) Верховна Рада має право парламентського контролю за забезпеченням прав і свобод людини і громадянина; ж) оскільки ст. 22 Конституції встановлює, що права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією, не є вичерпними, то парламент має можливість розширити цей комплекс прав і свобод, тому що це його прерогатива; з) Верховна Рада встановлює заборону на діяльність суб'єктів політичного процесу, програмні цілі або дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Законодавча влада є представницькою. На основі виборів народ передає владу своїм представникам і таким чином уповноважує представницькі органи реалізовувати державну владу. І в такому контексті можна говорити про первинність представницьких органів в механізмі державної влади, їх пріоритет і верховенство, що має суттєве значення для забезпечення парламентом прав і свобод людини і громадянина. Як відмічав Д. Локк, «законодавча влада по необхідності повинна бути верховною, а всі інші влади в особі яких-небудь членів або частин суспільства виходять з неї і підкорені їй»¹. З ідеї пріоритету Верховної Ради в державному механізмі України виходять деякі вчені².

Діяльність парламенту України в умовах формування України як суверенної, демократичної, соціальної, правової держави ще не була предметом комплексного наукового дослідження. Необхідність в цьому є, оскільки становлення парла-

¹ Локк Д. Избранные произведения. М., 1962. Т. 2. С. 86.

² Див.: Кривенко Л. Т. Верховный Совет Украины: место в системе государственной власти//Государство и право. 1995. № 6.

ментаризму в нашій державі на сучасному етапі відбувається не просто. І завдання українського парламентаризму полягає насамперед в тому, щоб забезпечити на терені нашої держави високі міжнародно-правові стандарти прав і свобод людини і громадянина. В основу законотворчого процесу повинні бути поставлені права особи. Тільки тоді можна вважати, що парламент виконує своє призначення як представницький орган народу. В правовій демократичній державі діяльність парламенту по забезпеченню конституційно-правового статусу особи повинна бути визначною, основоположною. Не людина для держави, а держава для людини — головний принцип державотворення, формування правової системи на демократичних засадах.

Основний Закон заклав підвалини для визначення напрямків діяльності Верховної Ради України по забезпеченню прав і свобод громадян. Це насамперед відноситься до приписів першого розділу Конституції «Загальні засади», другого — «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», четвертого «Верховна Рада України». Норми основ конституційного ладу визначають принципи приписи взаємовідносин людини, держави і суспільства, напрямки реформування правової системи. Вони є основоположними не тільки для всього конституційного тексту, в тому числі й регулюючого правовий статус парламенту України, його компетенцію, а й для всього поточного законодавства.

Особливе значення має ст. 3 Конституції, в якій встановлюється, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В цій статті чітко визначаються завдання державного механізму, насамперед парламенту, і відносно до нашої теми це означає, що головним обов'язком Верховної Ради є забезпечення прав і свобод, яке повинно реалізовуватися через прийняття законів, затвердження Державного бюджету України, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Істотне значення в аспекті забезпечення прав людини мають положення основ конституційного ладу про застосування мов в Україні (ст. 10), про право звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина

безпосередньо на підставі Конституції (ст. 8), що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11), що Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12).

Для забезпечення прав і свобод громадян в політичній сфері особливе значення має ст. 15 Конституції, яка закріплює, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної та ідеологічної багатоманітності, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова, що держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Виходячи з того, що суду належить велика роль в захисті прав людини, для неупередженості суддів при розгляді справ Конституція встановлює, що професійні судді не можуть належати до політичних партій, брати участь у будь-якій політичній діяльності. Таких вимог немає щодо депутатського корпусу, і це природно, оскільки депутати при введенні пропорційної або змішаної системи безпосередньо обираються в парламент за партійною належністю. Та й діюча на сьогодні в Україні мажоритарна виборча система дає можливість політичним партіям та їх блокам висувати кандидатів в народні депутати. Якраз через депутатів в парламенті різні прошарки населення і політичні угруповання можуть бути вагомо представлені. Парламентські дискусії свідчать про те, що ідеологічна і політична багатоманітність в Верховній Раді проявляється в повному обсязі. Правда, це не завжди дає позитивні результати в законотворенні, забезпеченні прав людини і громадянина. Про це свідчить, наприклад, ситуація з питанням Державного бюджету України на 1997 р., неприйняття якого особливо відчували працівники бюджетної сфери.

В Конституції відносно діяльності Верховної Ради по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина істотне значення має положення, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Встановлюється, що «права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними» (ст. 22). Тим самим Конституція встановлює для парламенту України в його постійній законотворчій роботі чітке обмеження — недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. В цьому, на наш погляд, чітко проявляється обмежувальна функція Конституції. Разом з цим для парламенту

Конституція визначає напрямок розвитку діяльності в забезпеченні прав людини і громадянина — права і свободи людини і громадянина, встановлені Конституцією, не є вичерпними. В цьому проявляється стимулююча функція Основного Закону, оскільки підкреслюється, в якому напрямку повинно йти законотворення в цій сфері суспільних відносин.

Згідно з Конституцією виключно законами України визначаються: а) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, обов'язки громадянина; б) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; в) права корінних народів і національних меншин; д) порядок застосування мов (п.п. 1—4 ст. 92). Тільки законами регулюються засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації, що має велике значення для забезпечення політичних прав громадян.

Суттєві порушення прав людини можуть мати місце при введенні воєнного чи надзвичайного стану. Виходячи з цього, Конституція встановлює, що виключно законом визначається режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації. Функціонування парламенту при будь-яких ситуаціях в конституційному законодавстві України розглядається як основоположний фактор забезпечення прав і свобод людини і громадянина, законності і правопорядку. Встановлюється, що в разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається у дводенний строк без скликання (ст. 83 Конституції). А у разі закінчення строку її повноважень під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, обраної після скасування воєнного чи надзвичайного стану. В Законі України «Про надзвичайний стан» встановлюється, що парламент України протягом всього часу дії надзвичайного стану здійснює контроль за дотриманням закону і проводить періодичні депутатські інспекції, перевірки території, де введено надзвичайний стан. Всі посадові особи зобов'язані сприяти представникам Верховної Ради України у здійсненні перевірок і надавати вичерпну інформацію з питань, що належать до їх діяльності в умовах надзвичайного стану. При цьому права народного депутата України обмеженню не підлягають.

Слід враховувати, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод. Але й при цих умовах не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст.ст. 24, 25, 27—29, 40, 47, 51, 52, 55—63 Конституції. Завдання Верховної Ра-

ди, її структур — забезпечити контроль за тим, щоб ні в якому разі ці права не були порушені. Приписи ст. 64 Конституції, з одного боку, носять обмежувальний характер щодо державних органів, які навіть в умовах воєнного чи надзвичайного стану не можуть обмежувати відповідне коло основних прав і свобод людини і громадянина, а з другого — це визначає один з напрямків контрольної діяльності парламенту України, що має велике значення.

На діяльність Верховної Ради України по забезпеченню прав і свобод на сучасному етапі впливають як позитивні, так і негативні чинники. До перших можна віднести: а) функціонування парламенту України на якісно новій конституційно-правовій базі, яка чітко визначає статус Верховної Ради, закріплює широкий комплекс основних прав і свобод особи; б) виконання парламентом своїх повноважень на професійній основі; в) врахування Верховною Радою позитивного досвіду законотворення інших країн з проблеми забезпечення прав людини і громадянина, положень міжнародних пактів; г) сформування постійної комісії (комітету) Верховної Ради з прав людини і національних меншин.

До негативних чинників відносяться: а) відсутність чітко визначеної концепції розвитку законодавства України, в основі якої б знаходились права і свободи людини і громадянина; б) недостатня ефективність діяльності парламенту із-за політичних пристрастей та інших чинників, що знижують взагалі результативність функціонування Верховної Ради України як представницького і законодавчого органу; в) неузгодженість дій вищих органів державної влади в забезпеченні прав і свобод; г) розбіжності, а іноді конфронтаційний стиль взаємовідносин між законодавчою і виконавчою гілками влади; д) недостатня узгодженість контрольної діяльності комітетів Верховної Ради.

Не сприяє результативності роботи парламенту України по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина відсутність деяких законів, є організаційні проблеми законодавчого процесу. Голова Верховної Ради України О. Мороз, виступаючи на методологічному семінарі Інституту держави і права Національної академії України на тему «Наукові принципи законотворчого процесу в Україні», підкреслив, що в парламенті немає постійної більшості, яке б могло проводити свою політичну лінію, а це суттєво впливає на ефективність управління законодавчим органом, ускладнює організацію його діяльності, формування ефективно діючого апарату Верховної Ради. Це стримує ріст професіоналізму парламенту. На його думку, діючий парламент України обов'язково по-

винен вирішити питання щодо складу і розподілу компетенції комітетів Верховної Ради, визначитись з оперативним колегіальним органом наподобі Президії, передбачивши інші принципи формування такого органу¹.

Вважаємо такі пропозиції досить слушними, оскільки відсутність органу типу колишньої Президії Верховної Ради призводить до більшої неузгодженості в роботі парламенту, ніж раніше. Багато питань на засіданні такого органу можна вирішувати до початку сесії, в тому числі й те, які питання і в якому порядку розглядати на пленарному засіданні Верховної Ради тощо. Це б не забирало багато часу на узгодження позицій депутатських фракцій і угруповань і відповідно підвищило ефективність функціонування парламенту, в тому числі по забезпеченню прав і свобод людини і громадянина. Ефективності діяльності в цьому напрямку допомогло б, на наш погляд, найскоріше прийняття Закону України про нормативно-правові акти, проект якого вже два роки знаходиться в парламенті.

Важливо, щоб в діях парламенту права і свободи людини і громадянина посіли чільне місце, оскільки в шкалі гуманітарних цінностей права людини, як і сама людина, займають центральне місце. Їх пріоритет і значення безспірні. «Людський вимір» — основа будь-яких спільних перетворень, проведення різних реформ, розробки державних програм, вирішення глобальних і поточних завдань. Саме з цих позицій йде оцінка усіх подій, які мають місце в нашій державі, в світі. Треба враховувати й те, що права людини є позанаціональними, оскільки їх визнання, додержання і захист не є тільки внутрішньою справою тієї чи іншої держави. Вони стали об'єктом міжнародного регулювання. Права людини — це моральний фундамент будь-якого суспільства. Виходячи з цього, С. Алексеев підкреслив, що саме в категорії прав людини гуманітарна думка і гуманітарний рух одержали основу, глибокий людський і філософський зміст².

Тому важливо, щоб в діяльності Верховної Ради України по забезпеченню прав людини і громадянина оптимально поєднувалися внутрішньодержавні і міжнародно-правові аспекти. Україна, йдучи шляхом перетворень в усіх сферах суспільного життя, ставши членом Ради Європи, взяла на себе досить вагомі обов'язки в гуманітарній сфері, забезпеченні міжнародних стандартів прав людини, втілених в Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (1966 р.),

¹ Голос України. 1997. 1 лют.

² Див.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 11.

Європейській конвенції про захист прав і основних свобод (1950 р.) та ін.

Велике значення має узгодження дій парламентів країн СНД по забезпеченню прав людини і громадянина. У зв'язку з розпадом СРСР ця проблема стоїть досить гостро. На колишньому пострадянському просторі з різних причин, в тому числі і через міжнаціональні конфлікти, появилися мільйони біженців. В межах Міжпарламентської Асамблеї в цьому напрямку проводиться значна робота. В реалізацію Алма-Атинської декларації країн СНД від 21 грудня 1991 р. узгоджені позиції держав з пенсійних, трудових прав громадян цих країн, визнаються дипломи наукових ступенів тощо.

Суттєве значення має прийняття Конвенції про забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, під якою стоїть підпис й України. В Конвенції зазначається, що її учасники, підтверджуючи свою прихильність додержуватись міжнародних стандартів в галузі прав людини, що закріплені в міжнародних пактах, вважають, що заохочення і захист прав осіб, які належать до національних меншин, сприяє політичній і соціальній стабільності держав, в яких вони проживають. Практика застосування цієї Конвенції в Україні свідчить, що наша держава реально гарантує особам, що належать до національних меншин, громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні права і свободи у відповідності із загальновизнаними стандартами в галузі прав людини і законодавством України. І у цьому велика роль належить Верховній Раді, яка 1 листопада 1991 р. прийняла Декларацію прав національностей України, а 25 червня 1992 р. — Закон «Про національні меншини в Україні».

Тільки парламент України має право визначати можливість входження в конституційно-правове поле положень міжнародних пактів про права людини, оскільки ст. 9 Конституції встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Причому укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції. Ця конституційна норма пов'язана із Законом України від 10 грудня 1991 р. «Про дію міжнародних договорів на території України», який передбачає, що укладені і належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. У цьому випадку міжнародний договір, учасником якого є Україна, має таку ж юридичну си-

лу, як і закон України. Тому Закон України від 22 грудня 1993 р. «Про міжнародні договори України» обумовлює здійснення ратифікації міжнародних договорів (тих, які потребують ратифікації згідно з ст. 7 цього Закону) не у формі постанови Верховної Ради України, як це було раніше, а шляхом прийняття спеціального закону про ратифікацію, який підписується Головою Верховної Ради України. Причому згідно із зазначеним законом ратифікації підлягають і міжнародні договори України, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, про громадянство, про історичне і культурне надбання народу України.

Парламент України накопичив досвід імпліmentaції міжнародно-правових норм з прав людини в національне законодавство. Низку міжнародних угод з прав людини він ратифікував без особливої затримки. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права Україна ратифікувала серед перших 20 держав (за три роки до того, як Пакт набрав чинності), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права — також серед перших 20 держав (за 7 років до того, як Пакт набрав чинності). Досить оперативної Верховна Рада України ратифікувала: Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Міжнародну конвенцію про попередження злочину геноциду і покарання за нього, Конвенцію про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства тощо. Разом з цим в літературі ґрунтовно підкреслюється, що процес входження України в міжнародно-правову систему захисту прав людини в останні роки сповільнився. Так, за чотири роки (1987—1991 рр.) Україна збільшила своє членство в міжнародних пактах про права людини з 24 до 29, в той час як Швейцарія за вказаний період уклала 11 пактів, Люксембург — 18, Мальта — 21¹.

Вступ України до Ради Європи суттєво впливає на вирішення цілої низки проблем, які мають безпосереднє відношення до діяльності Верховної Ради України по забезпеченню прав і свобод людини. Йдеться про те, що уся європейська міжнародно-правова система (а їй відповідають національні правові системи держав-членів Ради Європи) сформована як система захисту прав людини, в той час як уся система законодавства України (і права в цілому) сформована як система захисту інтересів держави². Тому необхідна орі-

¹ Див.: Буткевич В. Права людини в Україні//Права людини в Україні. Щорічник. 1993. К., 1995. С. 39.

² Див.: Там же. С. 37.

ентація усіх владних структур держави, насамперед парламенту України, на втілення в законотворчій і нормотворчій процеси високих міжнародно-правових стандартів прав людини. Це відноситься і до правозастосування. Така робота для Верховної Ради є досить копіткою, враховуючи, що на сьогодні мається понад 140 конвенцій, вироблених Комітетом Міністрів Ради Європи, серед яких особливе місце посідають Європейська конвенція про права людини, Європейська хартія з соціально-економічних прав, Європейська конвенція з культури, але іншого шляху немає. Записавши в ст. 1 Конституції, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, влада взяла на себе обов'язок забезпечувати умови, при яких би права і свободи визнавалися найвищою соціальною цінністю, визначали зміст і спрямованість діяльності держави.

Разом з цим виникає досить не проста проблема меж здійснення прав людини. Це повинно враховуватись парламентом України. П. Рабінович обгрунтовано підкреслює, що зволікання з дослідженням і висвітленням «сюжетів», пов'язаних з правообмеженням людини, полягає і в можливості «формування у громадян нереалістичних соціально необгрунтованих, «завищених» сподівань, очікувань, прагнень щодо здійсненності прав людини, і, як наслідок, — конфлікти під час спроб реалізувати такі наміри», що новітня історія людства — це історія боротьби за межі прав людини, тобто за юридичне закріплення та юридичну інтерпретацію таких меж¹. Наприклад, положення ст. 22 Конституції, що права і свободи людини і громадянина, які закріплені Конституцією України, гарантуються і не є вичерпними дає можливість парламенту розширювати комплекс основних прав і свобод, але ж, на наш погляд, з врахуванням існуючих реалій, оскільки, наприклад, положення ст. 48 Конституції, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло в умовах скрутної ситуації в Україні, здається багатьом громадянам мало-реалістичним. Важливо, щоб конституційно-правові конструкції не досить відривалися від життя.

Таким чином, діяльність Верховної Ради України по забезпеченню прав і свобод громадян потребує суттєвої активізації законотворчої і контрольної роботи парламенту з орієнтацією на високі міжнародно-правові стандарти прав людини, врахування реальних можливостей держави і суспільства, оскільки право не може бути вище існуючих суспільних відносин.

Надійшла до редколегії 19.06.97

¹ Див.: Рабінович П. М. Межі здійснення прав людини (загальнотеоретичний аспект)//Вісник Академії правових наук України. Х., 1996. № 6. С. 5, 8.