

УДК 341.231.14
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2019.21.09>

ЮРИНЕЦЬ Ю. Л.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
Національного авіаційного університету

МОНІТОРИНГ ПАРЛАМЕНТСЬКОЮ АСАМБЛЕЄЮ РАДИ ЄВРОПИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПЕРЕД РАДОЮ ЄВРОПИ (1995–2012 РОКИ) ТА ЙОГО ЕФЕКТИВНІСТЬ

Анотація. Здійснений історико-правовий аналіз предмета і наслідків моніторингу виконання зобов'язань України перед Радою Європи, які (зобов'язання) під час вступу в цю організацію Україна брала на себе у сфері забезпечення прав людини. Здійснений аналіз свідчить про неможливість у пострадянських країнах побудови «Європи» без участі Європи.

Ключові слова: права людини, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Статут Ради Європи, моніторинг, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, скасування смертної кари, свобода самовираження.

Постановка проблеми. Сучасні міжнародні стандарти прав людини закладені Загальною декларацією прав людини, проголошеною Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 10 грудня 1948 р. З метою подальшої імплементації цих стандартів на європейському континенті країни-члени Ради Європи (далі – РЄ) уклали Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод від 4 жовтня 1950 р. (далі – Конвенція). Безпосередньо у Статуті РЄ від 5 травня 1949 р. окремо передбачається, що кожний член РЄ обов'язково повинен визнати принципи верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод усіма особами, які перебувають під його юрисдикцією, а також повинен відверто й ефективно співробітничати в досягненні мети Ради (ст. 3 Статуту).

Україна приєдналася до Статуту РЄ на підставі Закону від 31 жовтня 1995 р. № 398/95-ВР. 9 листопада 1995 р. відбулась урочиста церемонія вступу України до РЄ. Став членом РЄ, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм і стандартів РЄ¹.

¹ URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Рада_Європи.

РЄ стала для України реальним індикатором розвитку демократичних процесів, показником справжньої відповідності її внутрішньої правозастосовчої практики міжнародним правовим стандартам. Однак уже незабаром стало зрозуміло, що українська влада не бажає сумлінно виконувати взяті на себе зобов'язання перед РЄ [1], у зв'язку із чим Парламентська асамблея Ради Європи (далі – ПАРЕ) запровадила моніторинг виконання цих зобов'язань шляхом періодичного заслуховування цього питання на засіданнях Асамблеї. Це був своєрідний тиск на українську владу з метою постійного нагадування про необхідність «грати за правилами». Історико-правовий аналіз предмета і наслідків такого моніторингу є актуальним і на даний момент, оскільки і зараз українська влада не вирізняється показовим дотриманням прав людини. Так, 7 квітня 2016 р. американська газета «Нью-Йорк Таймс» писала², що якби українські лідери «не були настільки жахливими», то у країні не відбулося б двох революцій³. Отже, обрана тема статті є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науці є відносно невелика кількість робіт, які були б безпосередньо присвячені дослідженням прямого впливу моніторингу органів РЄ на дотримання прав людини [2–6; деякі інші]. Так, Л. Криворучко [2] наголошує на тому, що система забезпечення захисту прав людини в Україні передбачає постійний позитивний вплив із боку міжнародної спільноти завдяки опрацьованим нею демократичним стандартам і повинна відповідати вимогам міжнародних стандартів щодо забезпечення прав людини [2, с. 77].

В. Рожко [3] вказує на необхідність детального вивчення процесу взаємодії в галузі захисту прав людини України та РЄ. Європейський досвід і обмежений міжнародний контроль можуть бути корисні у здійсненні відповідних сприятливих змін [3, с. 52]. Автор розглядає широкий інструментарій РЄ зі впливу на дотримання міжнародних стандартів щодо забезпечення прав людини, однак конкретних результатів впливу на українську ситуацію не досліджує, окрім зауваження, що на підставі рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) Україна змінила Податковий та Сімейний кодекси, в подальшому планує змінити Кримінальний кодекс і Закон про судоустрій [3, с. 55], хоча окремо зауважимо, що так, як Україна змінила Закон про судоустрій у 2016 р., краще б вона його не змінювала [7, с. 30–31].

У статті [4] розглянуто політико-правові аспекти співробітництва України та РЄ здебільшого в аспекті відповідності Конвенції [4, с. 45], зазначено, що Україні ще потрібно узгодити з нормами РЄ низку положень національного законодавства, зокрема продовження реформування судової системи, та проявити більшу активність щодо ратифікації відповідних угод РЄ [4, с. 50]. У публікації [5] простежується позитивний вплив конкретних правових позицій ЄСПЛ на правову ситуацію в Україні.

² URL: https://www.nytimes.com/2016/04/08/opinion/the-west-is-enabling-graft-in-ukraine.html?_r=0.

³ У першоджерелі: “If Ukrainian leaders had not been so dire, perhaps there wouldn't have been a revolution, let alone two”.

Метою статті є здійснення історико-правового аналізу процесу моніторингу виконання зобов'язань України перед РЄ у сфері забезпечення прав людини, з'ясування причин труднощів у виконанні вказаних зобов'язань, узагальнення впливу такого моніторингу на правову ситуацію в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історико-правові та культурно-правові дослідження свідчать про те, що український народ ментально й електорально належить до західного цивілізаційного типу [6 та ін.]. В. Забігайло наголошував на європейському менталітеті українців, який відповідає європейському цивілізаційному вибору [8, с. 232]. Відомий грузинський реформатор проф. К. Бендукідзе стверджував, що «питати, чи має Україна стосунок до Європи, все одно, що запитувати, чи мають євреї стосунок до Ізраїлю. Європа – будинок України»⁴.

Водночас рух України у Європу дуже слабо проявлявся і проявляється на державному рівні. Основною причиною цього є збереження старої моделі управління – наслідку російської та радянської спадщини [8, с. 235]. Як слушно зазначає Ю. Тишкун, саме номенклатура Радянського Союзу стала соціально-політичною основою формування сучасної української бюрократії – постноменклатурної [9, с. 10]. Провідна роль постноменклатурного чиновництва у владі зумовила консервацію радянських принципів відбору кадрів, звичок і традицій, наслідком чого є відчуження бюрократії від суспільства [9, с. 11]. Зазначимо, що ПАРЄ прямо вказувала на те, що органи влади України, зокрема Верховна Рада України (далі – ВРУ), значною мірою несуть відповідальність за недотримання Україною зобов'язань, узятих під час вступу до РЄ [10]. Основний зміст резолюцій ПАРЄ, ухвалених у процесі моніторингу щодо виконання / невиконання зобов'язань України перед РЄ, наведений у таблиці.

Комплексний і узагальнений аналіз цих резолюцій у їх послідовності та наполегливості авторів свідчить про те, що українські реформи буквально протискалися європейськими інституціями, зокрема ПАРЄ, попри явний опір української влади всіх «кольорів». Не бажаючи сумлінно виконувати свої зобов'язання з європеїзації українського публічного управління, українська влада договорилася до радянської риторики, назвавши візити співдоповідачів Моніторингового комітету «втручанням у внутрішні справи України» [18], що викликало роздратування та «глибокий жаль» в авторів резолюції та нагадування про те, що Україна добровільно взяла на себе зобов'язання, що випливають з її членства відповідно до Статуту РЄ [18; 19]. І хоча в окремих резолюціях відзначалися позитивні досягнення України з виконання зобов'язань перед РЄ [14; 15; 19; 22], однак ці «досягнення» відбувалися із значним запізненням. Наприклад, у резолюції [22], пункт 1, ідеться про «задоволення» Асамблеї від «виконання ще невиконаних вступних зобов'язань», однак не варто забувати, що це «задоволення» висловлюється на 17-му році від моменту вступу України в РЄ.

⁴ https://gordonua.com/interview/tv_full/kaha-bendukidze-dmitriyu-gordonu-priezzhayte-na-moi-pohorony-budete-rech-proiznosit-51377.html

Таблиця 1

Зміст резолюцій ПАРЕ

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[11]	1995 р.	У контексті запевнень вищих органів влади (лист Президента України, голови Верховної Ради України, прем'єр-міністра України від 27 червня 1995 р.) та на основі того, що Асамблея вважає, що, відповідно до ст. 4 Статуту РЄ, Україна здатна і бажає виконувати обов'язки члена РЄ, наведені у ст. 3 <...>, Асамблея рекомендує Комітету міністрів: а) запросити Україну стати членом Ради Європи; б) надати Україні 12 місць у Парламентській Асамблеї.
[10]	1999 р.	<p>3. Асамблея висловлює жаль, що у перехідний період між тоталітарною та демократичною державою Україна не досягла чіткого розподілу між судовою, законодавчою та виконавчою владами. Існує постійний контроль виконавчої влади і рішучість добиватися й утримувати політичну владу, іноді незаконно <...>.</p> <p>8. Що стосується смертної кари, Україна, вочевидь, не виконала свої зобов'язання (відповідно до офіційних дже-рел, 212 осіб страчені за період між 9 листопада 1995 р. та 11 березня 1997 р.). Водночас Асамблея зазначає, що з 11 березня 1997 р. в Україні введений фактичний мораторій на виконання смертних вироків. Асамблея наполягає на підтвердженні мораторію де-юре. Верховна Рада повинна ратифікувати Протокол № 6 до Конвенції пріоритет-ним порядком <...>. На даний час строк виконання зобов'язання (9 листопада 1995 р.) вичерпаний.</p> <p>10. Державні засоби масової інформації повинні розвивати нейтральну та незалежну редакторську лінію, та, у разі започаткування будь-якого судового процесу проти опозиційних засобів масової інформації, він має відбуватися з неухильним дотриманням процедури, без примусу засобу масової інформації, стосовно якого провадиться слідство, до закриття.</p> <p>14. Асамблея вважає, що органи влади України, зокрема Верховна Рада України, значною мірою несуть відповідальність за недотримання Україною зобов'язань, узятих під час вступу до Ради Європи, зокрема тих, які стосу-ються ухвалення протягом одного року після вступу: рамкового документа про правову політику України у сфері захисту прав людини; рамкового документа про правову та судову реформи; нового Кримінального кодексу та но-вого Кримінального процесуального кодексу; нового Цивільного кодексу та нового Цивільного процесуального кодексу; нового закону про політичні партії, хоча новий Закон України «Про вибори народних депутатів України» уже схвалений.</p> <p>15. <...> Це є обґрунтуванням для ухвалення Асамблеєю в разі нездійснення до відкриття червеної частини сесії 1999 р. значного прогресу у виконанні цих зобов'язань рішення: і. Анулювати повноваження української парламентської делегації відповідно до правила 6 Правил процедури до того часу, поки ці зобов'язання не будуть повністю виконані; іі. Рекомендувати Комітету міністрів розпочати процедуру припинення права України бути представленою, відповідно до статті 8 Статуту РЄ.</p>

Продовження таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[12]	1999 р.	<p>Асамблея посиляється на свою резолюцію № 1179 [10] щодо дотримання Україною зобов'язань, ухвалену 27 січня 1999 р., у якій вона «вважає, що органи влади України, зокрема Верховна Рада України, значною мірою несуть відповідальність за недотримання Україною зобов'язань, взятих під час вступу до РЄ».</p> <p>2. Асамблеєю робиться висновок на основі доповіді, представленої на її розгляд Комітетом із питань моніторингу, що до 20 травня 1999 р. не досягнуто суттєвого прогресу у вищезгаданих сферах. Однак Асамблея бере до уваги той факт, що 14 травня 1999 р. голова Верховної Ради України надіслав відповідним парламентським комітетам доручення щодо кроків, які мають бути вжиті з метою виконання певних зобов'язань України.</p> <p>5. <...> Асамблея вважає, що багато ще залишається зробити, як щодо узгодження українського законодавства з європейськими стандартами, так і для забезпечення того, щоб органи влади України дотримувалися цих принципів у своїй практичній роботі, а також у забезпеченні верховенства права, якого потребують наявні факти невиконання судових рішень.</p> <p><...> Асамблея вирішує, що було б доцільно розпочати на першій частині сесії 2000 р., відповідно до правила 6 Правил процедури, процедуру, яка має на меті призупинення прав української парламентської делегації, можливості брати участь у виробленні офіційних документів, відповідно до правила 23 Правил процедури, виконувати, свої обов'язки та голосувати в Асамблеї та її органах, водночас забезпечуючи її членам право відвідувати та виступати на частинах сесій Асамблеї та засіданнях її органів, якщо не відбудуться подальші зміни, які можна вважати суттєвим прогресом, відповідно до резолюції № 1179 від 27 січня 1999 р.</p> <p>Асамблея вирішує передати цю резолюцію до Європейського парламенту, Європейської комісії, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Європейського банку реконструкції та розвитку, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Конгресу місцевих та регіональних влад Європи та Фонду соціального розвитку (з огляду на соціальну й економічну реінтеграцію кримських татар), запрошує їх взяти до уваги її положення під час співробітництва з Україною з метою надання допомоги країні у подоланні вищезгаданих проблем.</p>
[13]	2000 р.	<p>7. <...> Асамблея рекомендує Комітету міністрів: і. Інтенсифікувати діалог з інститутами Європейського Союзу і міжнародними організаціями, які надають активну допомогу кримським татарам.</p>
[14]	2001 р.	<p>1. Хоча Асамблея віддає належне різним заходам, яких упродовж останніх десяти років уживає Україна для забезпечення основних прав людини і свобод, зокрема в галузі свободи вираження поглядів та переконань, вона стурбована залькуванням, неодноразовими проявами нападів та вбивствами журналістів в Україні, постійним зловживанням владою з боку компетентних органів влади в Україні стосовно свободи вираження поглядів та переконань.</p>

Продовження таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[14]	2001 р.	<p>2. Заходи, що вживаються українськими органами влади та Верховною Радою (парламентом) щодо розслідування зникнення журналіста Георгія Гонгадзе, їхні зусилля з метою належним чином оцінити дії всіх, хто причетний до цього, слід вважати своєрідною перевіркою свободи вираження поглядів та переконань і функціонування парламентської демократії в Україні. Асамблея висловлює занепокоєння щодо затгування розгляду цієї справи Генпрокуратурою України. Різні результати розслідування, що проводилося Генпрокуратурою та Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради, спричинили кризу довіри між виконавчою владою та парламентом.</p> <p>5. Асамблея звертається до відповідних органів влади України і з метою вдосконалення загальної структури, у межах якої функціонують засоби масової інформації, та з подальшою метою створення підґрунтя для стабільної і необоротної демократизації в галузі засобів масової інформації пропонує забезпечити: невідкладне і прозоре розслідування усіх випадків насильства і смерті журналістів; негайне скасування положень і практики, що дозволяють позасудове закриття засобів масової інформації та припинення трансляції; ухвалення без будь-яких зволікань змін до законодавства стосовно штрафів чи відшкодування за наклеп та декриміналізації наклепу; унесення змін до закону про Раді з питань національного телебачення та радіо відповідно до експертного висновку, наданого РЄ; створення рівних умов для функціонування всіх засобів масової інформації шляхом внесення змін до акта 1997 р. про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів; припинення практики тиску на засоби масової інформації через важелі друкування та поширення; сприяння громадським засобам мовлення; ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення.</p>
[15]	2001 р.	<p>2. Незважаючи на декілька позитивних заходів, здійснених українськими органами влади, особливо ратифікацію протоколу від 28 квітня 1983 р. № 6 до ЄКПЛ рішенням Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 р. про неконституційність смертної кари, Асамблея вважає, що Президент, уряд і парламент (Верховна Рада) не змогли виконати обов'язки і зобов'язання України як країни-члена РЄ.</p> <p>4. Асамблея стурбована вбивствами, неодноразовими нападами та безперервним залякуванням журналістів, парламентарів та опозиційних політиків в Україні, частими та серйозними зловживаннями з боку українських органів виконавчої влади стосовно свободи слова та зборів. Необхідне припинення практики тиску на засоби масової інформації через створення перешкод під час друкування та розповсюдження.</p> <p>5. Асамблея закликає українські органи влади, особливо Президента, покінчити із практикою залякування і репресій опозиційних політиків і незалежної преси, ужити всіх необхідних заходів із метою припинення нападів і погроз на адресу журналістів та інших представників засобів масової інформації. Вона знову закликає відповідні органи української влади вдосконалити загальні умови роботи засобів масової інформації.</p>

Продовження таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[16]	2001 р.	<p>1. Асамблея посилається на свої резолюції № 1179 (1999) [10], 1194 (1999) [12], 1239 (2001) [14], особливо на резолюцію № 1244 (2001) [15] про дотримання обов'язків та зобов'язань Україною, ухвалену Асамблеєю 26 квітня 2001 р.</p> <p>8. Асамблея зазначає нещодавні кроки України, спрямовані на захист журналістів, зокрема суворіші покарання проти засуджених за залякування та/або переслідування журналістів у новому Кримінальному кодексі. Водночас Асамблея засуджує різноманітні випадки агресії, залякування і навіть убивств журналістів в Україні. Хоча також відзначає нещодавні заходи, ужиті Україною з метою поліпшення загального клімату для свободи преси, зокрема заборону поза-судового закриття органів засобів масової інформації, декриміналізацію накладу, створення спеціальної президентської ради з питань політики щодо засобів масової інформації. Асамблея закликає органи влади України продовжити вдосконалення правових меж для засобів масової інформації та безпеки і умов діяльності журналістів, як це записано в пункті 5 резолюції № 1244 (2001).</p>
[17]	2003 р.	<p>1. Парламентська асамблея посилається на свої резолюції № 1179 (1999) [10], 1194 (1999) [12], 1239 (2001) [14], 1244 (2001) [15], зокрема на резолюцію № 1262 (2001) [16] щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, яка була затверджена Асамблеєю 27 вересня 2001 р.</p> <p>3. Що стосується решти зобов'язань у сфері національного законодавства та здійснення реформ, Асамблея закликає органи влади України продовжувати свої зусилля, а також зміцнювати співробітництво з РЄ для забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики правозастосування принципам і стандартам Організації, пересудім стандартам, гарантованим Конвенцією, а також повної відповідності рішенням ЄСПЛ щодо індивідуальних та загальних заходів, яких може вимагати Комітет міністрів.</p> <p>5. Асамблея <...> висловлює своє глибоке занепокоєння щодо повільного поступу української влади в запровадженні принципів і стандартів Ради Європи, підтвердженням чого є <...> численні випадки переслідування Генпрокуратурою та Вищою радою юстиції тих суддів, які намагаються ухвалювати рішення відповідно до закону.</p> <p>6. Відповідно до цього Асамблея настійливо спонукає органи державної влади України <...> забезпечити повне дотримання верховенства права органами державної влади, зміцнити незалежність суддів від органів державної виконавчої влади та відновити довіру громадян до судової системи загалом.</p> <p>11. Асамблея засуджує дуже високий рівень випадків насильства щодо журналістів (найвідоміші з них – вбивства Георгія Гонгадзе у 2000 р. та Ігоря Александрова у 2001 р.) і низький процент розкриття таких злочинів. Вона також стурбована постійним зловживанням повноваженнями, зокрема у регіонах, з боку податкових, регуляторних і правоохоронних органів із метою залякування опозиційних засобів масової інформації. Вона ще раз нагадує українським органам влади про її заклик проводити свою політику щодо засобів масової інформації в такий спосіб, який переконливо демонструватиме повагу до свободи вираження поглядів і переконань у країні. У цьому зв'язку вона також закликає органи влади України забезпечити опозицію справедливим доступом до національних і регіональних телевізійних каналів, що перебувають у державній власності.</p>

Продовження таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[17]	2003 р.	<p>16. У світлі вищезазначеного Асамблея доходить висновку, що, хоча із часу ухвалення Асамблеєю резолюції № 1262 (2001) [16] Україна досягла помітного прогресу у сфері законодавства, Україна ще не виконала всіх своїх обов'язків та зобов'язань як держава-член РЄ, у багатьох сферах верховенство права ще не цілком установлене. Тому Асамблея ухвалює рішення продовжувати процедуру моніторингу щодо України в тісній співпраці з українською делегацією.</p>
[18]	2004 р.	<p>1. Асамблея глибоко стурбована останніми подіями у Верховній Раді України, пов'язаними з розглядом законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, і в цьому зв'язку посилається на свої резолюції № 1179 (1999) [10], 1239 (2001) [14], 1244 (2001) [15], 1346 (2003) [17] та, зокрема, на Рекомендацію 1451 (2000) щодо інституційної реформи в Україні. Вона зазначає, що нещодавно ініційовано процедуру, яка не відповідає Регламенту Верховної Ради та статті 19 Конституції України.</p> <p>2. Асамблея висловлює глибокий жаль через те, що органи державної влади України, зокрема Президент України та Міністерство закордонних справ, розглядають діяльність РЄ, а саме процедуру моніторингу Асамблеї, візити співдодатків Моніторингового комітету та їхні заяви, як «втручання у внутрішні справи України». У цьому зв'язку вона нагадує, що Україна добровільно взяла на себе зобов'язання, що випливають з її членства відповідно до Статуту Ради Європи. Отже, Асамблея вважає таку позицію органів державної влади України безпідставною та невиправданною.</p>
[19]	2005 р.	<p>1. Україна приєдналася до Ради Європи 9 листопада 1995 р. Під час вступу вона зобов'язалась дотримуватися своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією. Тоді Україна також погодилася виконати, у визначені терміни, низку спеціальних зобов'язань, перелічених у Висновку Парламентської Асамблеї.</p> <p>6. Парламентська Асамблея рада відзначити, що з того часу Україна досягла суттєвого прогресу:</p> <p>6.2. Кодекс адміністративного судочинства України ухвалений у липні 2005 р. та введений у дію 1 вересня 2005 р., що робить можливим функціонування адміністративних судів <...>.</p> <p>7. Парламентська Асамблея також схвалює нову владу за припинення раніше поширеної практики цензурування засобів масової інформації та за забезпечення свободи слова і свободи зібрань у країні. Нове керівництво також зобов'язалося боротись з корупцією та з торгівлею людьми, а також вирішити проблему катувань та поганого поводження.</p> <p>11. Вітаючи масштабний план реформ нової влади, Парламентська Асамблея вважає, що нижченаведені конкретні кроки є необхідними для пришвидшення реформ, які перетворять Україну на стабільну та замкнуто європейську демократію.</p> <p>15. Виходячи з вищезазначеного, Парламентська Асамблея вирішує продовжувати свій моніторинг виконання обов'язків і зобов'язань Україною та повернутися до оцінки виконання Україною своїх обов'язків і зобов'язань, а також розглянути можливість переходу до постмоніторингового діалогу з українською владою, після парламентських і місцевих виборів у березні 2006 р.</p>

Продовження таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[20]	2007 р.	<p>17. Асамблея закликає Генерального секретаря Ради Європи вжити пріоритетним порядком усіх належних заходів, відповідно до його компетенції, щоби сприяти врегулюванню політичної кризи в Україні. Асамблея також вважає, що діяльність, пов'язана із Планом дій Європейського Союзу щодо співпраці з Україною, має бути посилена з метою досягнення помітного зміцнення демократичних інституцій в Україні. Асамблея просить Венеціанську комісію надати свій висновок стосовно наявної законодавчої бази щодо дострокових парламентських виборів в Україні та щодо можливих шляхів поліпшення виборчого законодавства на засадах європейської практики.</p>
[21]	2010 р.	<p>3. Беручи до уваги занепокоєння, висловлене щодо концентрації влади новою владою в Україні, Асамблея вважає, що консолідація влади новоствореною адміністрацією, якщо вона досягається за допомогою демократичних процедур, є зрозумілою та в багатьох випадках навіть бажаною, проте застерігає, що така консолідація не повинна призвести до монополізації влади однією політичною силою, оскільки це підрвало б демократичний розвиток країни.</p> <p>4. Асамблея тепло вітає наданий пріоритет та продемонстровану політичну волю влади щодо виконання Україною решти зобов'язань перед Радою Європи, узятих під час вступу. Асамблея пропонує українській владі свою повну підтримку в її зусиллях щодо запровадження амбіційного та далекосяжного пакету реформ, необхідних для виконання Україною взятих під час вступу до Ради Європи зобов'язань та обов'язків, що випливають із членства.</p> <p>11. Збільшення поваги до демократичних свобод і прав було одним із головних досягнень демократичного розвитку України впродовж останніх років. Будь-який репрес у додержанні або захисті цих прав буде неприйнятним для Асамблеї.</p> <p>12. Асамблея висловлює занепокоєння щодо все більшої кількості заяв та достовірних повідомлень про утиски в останні місяці демократичних прав та свобод, як-от свобода зборів, свобода вираження поглядів та свобода засобів масової інформації. Асамблея вважає, що втручання державних органів, зокрема правоохоронних органів та Служби безпеки, у роботу журналістів та медіаорганізацій є несумісним із демократичним суспільством.</p> <p>13. Свобода і плюралізм засобів масової інформації є наріжними каменями демократії. Тому Асамблея глибоко стурбована останніми подіями, які можуть підрвати ці принципи. Вона закликає владу вжити всіх необхідних заходів для захисту свободи та плюралізму засобів масової інформації в Україні, а також утриматися від будь-яких спроб контролювати, прямо чи опосередковано, зміст новин загальнонаціональних засобів масової інформації.</p>

Закінчення таблиці 1

Джерело	Рік ухвалення	Основний зміст
[22]	2012 р.	<p>1. Асамблея вітає тривале співробітництво з українським урядом у межах моніторингової процедури Асамблеї. Вона із задоволенням відзначає, що урядом здійснено низку важливих кроків для виконання ще невиконаних вступних зобов'язань, зокрема з боротьби з корупцією <...>. Водночас Асамблея висловлює жаль через те, що судове переслідування колишніх урядових лідерів в Україні негативно впливає на тіснішу європейську інтеграцію країни.</p> <p>5. На думку Асамблеї, ці недоліки (судових процесів) є наслідком системних проблем судової системи України. Ці проблеми не є чимось новим, уже давно викликають занепокоєння Асамблеї, будучи пов'язаними, серед іншого, з відсутністю незалежності судової системи, надмірним застосуванням і тривалістю попереднього ув'язнення, відсутністю рівності сторін обвинувачення та захисту в судових процесах, а також неадекватною юридичною аргументацією обвинувачення та судів вофіційних документах і рішеннях.</p> <p><...> Асамблея:</p> <p>6.2. Уважає, що поточна процедура призначення суддів підтримує незалежність усієї судової системи. Вона закликає владу скасувати або хоча б скоротити п'ятирічний випробувальний термін для суддів і усунути Верховну Раду від процесу призначення.</p> <p>6.3. Уважає, що під час випробувального терміну судді не повинні розглядати резонансні з політичного погляду або складні справи.</p> <p>6.6. Висловлює занепокоєння через численні достовірні повідомлення про ініціювання дисциплінарних заходів та звільнення суддів Вищою радою юстиції на базі скарг від прокуратури, оскільки згадані судді ухвалили рішення, які суперечили думкам прокуратури, у конкретній судовій справі. Така практика несумісна із принципом верховенства права і повинна бути припинена негайно.</p> <p>7.1. Асамблея висловлює стурбованість надмірним застосуванням попереднього ув'язнення в українській системі правосуддя, часто без належного обґрунтування або підстав.</p> <p>8.1. Асамблея із тривогою звертає увагу на упередженість на користь звинувачення, притаманну всій судовій системі України.</p> <p>9. Що стосується системних недоліків судової системи, то Асамблея висловлює жаль через те, що Україна не реформувала прокуратуру відповідно до норм Ради Європи, тоді як ця реформа є одним із зобов'язань, прийнятих державою під час її вступу. Унаслідок цього прокуратура залишається інституцією надзвичайно сильно централізованою, має надмірні повноваження.</p> <p>14. Асамблея вітає систематичні звернення влади за висновками Венеціанської комісії щодо проєктів законів, які нею готуються. Однак вона звертає увагу на те, що в деяких випадках проєкти законів, за якими просили надати висновки, пізніше відкликані, а рекомендації Венеціанської комісії не взято до уваги <...>.</p>

Отже, як слушно визнає Президент України (1991–1994 рр.) Л. Кравчук, тиск західних партнерів на Україну з метою прискорення реформ – позитивне явище, оскільки суспільство через його неоднорідність із такою місією не впорається [23]. Політичний аналітик Т. Загородній зазначає, що Україна здійснює демократичні реформи «під палкою Заходу»⁵.

Серед проблем українського політичного і правового будівництва, які зазначалися у процесі моніторингу з боку ПАРЄ, виділимо, зокрема, такі:

а) скасування смертної кари. ПАРЄ поверталася до цієї теми неодноразово [10; 15]. Строк виконання цього зобов'язання України сплив 9 листопада 1995 р. Тільки 29 грудня 1999 р. Конституційний Суд України (далі – КСУ) ухвалив рішення про неконституційність смертної кари, що ПАРЄ визнала належною імплементацією протоколу № 6 до Конвенції, а остаточно смертна кара як вид покарання вилучена із правового поля України ухваленням нового Кримінального кодексу України 5 квітня 2001 р. (набрав чинності 1 вересня 2001 р.). Отже, цьому прориву Україна повинна завдячувати виключно Раді Європи;

б) проблеми забезпечення незалежності судової системи. До цієї теми ПАРЄ зверталася неодноразово [10; 17; 22]. Навіть більше, уже у 2012 р. ПАРЄ звертала увагу на системні проблеми судової системи України. Ці проблеми, як зазначено в резолюції, не є чимось новим, уже давно непокоїть Асамблею, будучи пов'язаними, серед іншого, з відсутністю незалежності судової системи [22]. Варто зазначити, що у процесі конституційної судової реформи 2016 р. вже постмайданна влада спробувала радикально вирішити деякі проблеми, наприклад, скасовано «випробувальний строк» для суддів 5 років, обмежений вплив виконавчої влади під час формування Вищої ради правосуддя тощо. Однак, на думку спеціалістів, неприпустимого розмаху позапроцесуальне втручання у здійснення правосуддя набуло саме в постмайданній владі [24, с. 86–87];

в) здійснення комплексної правової реформи. У 1999 р. ПАРЄ звертає увагу на те [10], що Україна не виконала свого зобов'язання щодо ухвалення протягом одного року після вступу до РЄ: рамкового документа про правову політику України у сфері захисту прав людини; рамкового документа про правову та судову реформи; нового Кримінального кодексу (далі – КК) та нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК); нового Цивільного кодексу (далі – ЦК) та нового Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК); нового закону про політичні партії (це зобов'язання України зазначене в п'ятому пункті 12 Висновку № 190 ПАРЄ, див. також публікацію [1]). Фактично новий КК ухвалено, як зазначено вище, у 2001 р., новий КПК – тільки у 2012 р., новий ЦК – у 2003 р., новий ЦПК – у 2004 р. Сюди ж як позитивний результат тиску з боку РЄ варто віднести ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України (2005 р.), що позитивно відзначено в резолюції [19] і відкрило можливості для роботи адміністративних судів. Отже, ухва-

⁵ URL: <http://hvylyya.net/news/digest/savchenko-sposobna-snesti-nyineshniy-politikum-zagorodniy.html>.

ленню сучасних процесуальних судових кодексів Україна також має завдячувати моніторингу з боку РЄ;

г) захист засобів масової інформації (далі – ЗМІ) та журналістів. До цієї проблеми ПАРЄ зверталася найчастіше [10; 14–17; 19; 21]. Зокрема, ПАРЄ наголошувала на невирішеності проблем і неприпустимості нападів на журналістів і вбивств в Україні, на постійному зловживанні владою з боку компетентних органів влади в державі стосовно свободи вираження поглядів та переконань [14]. Зазначала, що втручання державних органів, зокрема правоохоронних органів та Служби безпеки, у роботу журналістів і медіаорганізацій несумісне з демократичним суспільством [21]. Проте ПАРЄ віддавала належне елементам поліпшення загального клімату для свободи преси, серед яких заборона позасудового закриття ЗМІ, декриміналізація клевети, створення спеціальної президентської ради з питань політики щодо ЗМІ, запровадження заходів соціального захисту журналістів тощо [16]. Варто пригадати, що в «європейській» Україні початку 2000-х рр. було можливим засудження журналіста до 2 років позбавлення волі (!) за критику прем'єр-міністра (див. рішення ЄСПЛ від 10 серпня 2006 р. у справі «Ляшко проти України»). І хоча на даний момент не всі питання захисту журналістів в Україні вирішено бездоганно, але є підстави вважати, що до засудження журналістів за критику влади Україна вже не повернеться, також завдяки тиску Європи.

Висновки. Уперше здійснений комплексний історико-правовий аналіз предмета і результатів моніторингу виконання зобов'язань України перед РЄ у сфері забезпечення прав людини. Цей досвід свідчить про те, що більшістю демократичних перетворень Україна має завдячувати участі західних партнерів, а також про неможливість запровадження в пострадянських країнах сучасних демократичних правових систем і відносин без участі країн і організацій з усталеними цивілізаційними принципами західного типу. Тому, зокрема, є недоречними жарти на кшталт «вашингтонського обкому» тощо.

Література:

1. Павличенко О. Україна в Раді Європи: здобутки, перспективи, проблеми. Права Людини в Україні. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. 29 грудня 1999. URL: <http://khp.org/index.php?id=946482406>.
2. Криворучко Л. Актуальні питання моніторингу дотримання прав людини в Україні. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 17. С. 72–78.
3. Рожко В. Рада Європи і захист прав людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2015. Вип. 4. С. 51–64.
4. Василенко С. Україна та Рада Європи: деякі аспекти співробітництва. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Міжнародні відносини*. 2013. № 9. С. 45–51.
5. Белкін М. Вплив рішень Європейського Суду з прав людини на удосконалення національного права України. *Адаптація правової системи України до права*

- Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Полтава, 23 листопада 2017 р. : у 2 ч. Полтава : Россава, 2017. Ч. 1. С. 199–201.
6. Iurynets Julia, Belkin Leonid, Belkin Mark. Europeanization of Ukraine's administrative right in the context of reform: actual problems of implementation and education. *Association Agreement: driving integrational changes* : Monograph. Accent Graphics Communications. Chicago, Illinois, USA. 2019. P. 276–293.
 7. Белкін Л. Закон «Про судоустрій і статус суддів» – 2016. Навіщо це затівалося? *Юридична газета*. 2016. № 39 (537). С. 30–31.
 8. Забігайло В. Європейське право: міфічний постулат чи об'єктивний орієнтир розвитку законодавства України. *Європейське право*. 2012. № 1. С. 232–236.
 9. Тишкун Ю. Інституціоналізація громадянського суспільства в Україні як чинник раціоналізації державної бюрократії : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2009. 19 с.
 10. Дотримання Україною зобов'язань : резолюція 1179 (1999) ПАРЄ від 27 січня 1999 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_595.
 11. Рекомендація ПАРЄ щодо вступу України, 26 вересня 1995 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_589.
 12. Виконання Україною зобов'язань : резолюція 1194 (1999) ПАРЄ від 22 червня 1999 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_597.
 13. Репатріація та інтеграція кримських татар : Рекомендація 1455 (2000) ПАРЄ від 5 квітня 2000 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_600.
 14. Свобода вираження поглядів та переконань і функціонування парламентської демократії в Україні : резолюція 1239 (2001) ПАРЄ від 25 січня 2001 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_601.
 15. Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації : резолюція 1244 (2001) ПАРЄ від 26 квітня 2001 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_603.
 16. Резолюція 1262 ПАРЄ щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною, 27 вересня 2001 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_156.
 17. Виконання обов'язків та зобов'язань Україною : резолюція 1346 (2003) ПАРЄ від 29 вересня 2003 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_608.
 18. Політична криза в Україні : резолюція 1364 (2004) ПАРЄ від 29 січня 2004 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_610.
 19. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : резолюція 1466 (2005) ПАРЄ від 5 жовтня 2005 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_611.
 20. Функціонування демократичних інституцій в Україні : резолюція 1549 (2007) ПАРЄ від 19 квітня 2007 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_760.
 21. Функціонування демократичних інституцій в Україні : резолюція 1755 (2010) ПАРЄ від 4 жовтня 2010 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
 22. Функціонування демократичних інституцій в Україні : резолюція 1862 (2012) ПАРЄ від 26 січня 2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a57.
 23. Кравчук рассказал о цене давления Запада на Украину. *Обозреватель*. 02.12.2015. URL: <http://obozrevatel.com/politics/10325-kravchuk-rasskazal-o-tsene-davleniya-zapada-na-ukrainu.htm>.
 24. Белкін Л. Судівництво в Україні: генеза сучасногостану справ у контексті неналежного публічного управління. *Судова апеляція*. 2017. № 2 (47). С. 80–89.

Юринец Ю. Л. Мониторинг Парламентской ассамблеи Совета Европы утверждения международных стандартов прав человека как выполнения обязательств перед Советом Европы (1995–2012 годы) и его эффективность

Аннотация. Проведен историко-правовой анализ предмета и последствий мониторинга выполнения Украиной обязательств перед Советом Европы, которые (обязательства) Украина брала на себя при вступлении в эту организацию в сфере обеспечения прав человека. Проведенный анализ свидетельствует о невозможности в постсоветских странах построения «Европы» без участия Европы.

Ключевые слова: права человека, Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Устав Совета Европы, мониторинг, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, отмена смертной казни, свобода самовыражения.

Iurynets Y. Parliamentary Assembly of the Council of Europe monitoring of the approval of international human rights standards as the fulfillment of obligations to the Council of Europe (1995–2012) and its effectiveness

Summary. A historical and legal analysis was made of the subject and consequences of monitoring the fulfillment of Ukraine's obligations to the Council of Europe, which (obligations) Ukraine took upon it self when it joined the organization in the field of human rights. It is shown that against the background of constant resistance of the Ukrainian authorities to the effective implementation of democratic "rules of the game" of the Western type, progress in this area was achieved due to constant pressure from the Council of Europe, in particular, on the monitoring procedure from the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, with constant reminder about the need to "play by the rules". The course and monitoring results in the following are as are considered: abolition of the death penalty; the achievement of the independence of the judiciary from the interference of the executive branch; fight against corruption; slow process of legislative reforms (adoption of new criminal and criminal-procedural codes; new civil and civil procedure codes; new law on political parties); termination of torture; illegal interference of the authorities in the activities of mass media and pressure on journalists, etc. The analysis shows that in the post-Soviet countries it is impossible to build a "Europe" without the participation of Europe.

Key words: human rights, Parliamentary Assembly of Council of Europe (PACE), Statute of Council of Europe, monitoring, Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, abolition of death penalty, freedom of expression.