

стану діловодства в центральних та інших установах. Провідну роль у нормативному забезпеченні організації діловодства відігравали Центральне архівне управління УСРР і місцеві архівні установи, які надавали методичну та практичну допомогу в розробленні нормативних документів, що регламентували організацію діловодства відповідно до встановлених на той час вимог, а також висвітлювали та популяризували кращий досвід з організації діловодства через спеціалізовані періодичні видання.

Розроблені та прийняті Укрцентрархівом інструкції в 1920 х рр. мали важливе значення для покращення організації діловодства в установах УСРР, а також

формування власної республіканської нормативної та науково-методичної бази.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Центральний державний архів органів влади і управління України (ЦДАВО України). - Ф. 14. - Оп. 1. - Спр. 99. - 40 арк.
2. ЦДАВО України. - Ф. 14. - Оп. 1. - Спр. 150. - 120 арк.
3. ЦДАВО України. - Ф. 14. - Оп. 1. - Спр. 211. - 215 арк.
4. ЦДАВО України. - Ф. 14. - Оп. 1. - Спр. 449. - 237 арк.
5. Інструкція про постановку архівної частини діловодства в урядових і громадських установах УСРР // Збірник узаконень УСРР. - 1926. - № 7. - С. 18-24.

N. Salnikova

NORMATIVE REGULATION OF RECORD-KEEPING BY UKRCENTER ARCHIVES IN STATE INSTITUTIONS IN 1920-es

The basic normative acts of Ukrcenter archives concerning improvement of record-keeping in Soviet institutions in 1920-es are analyzed.

Key words: record-keeping, archives department, archives, state institution, instruction.

© Н. Сальнікова

Надійшла до редакції 18.05.2011

УДК 341.232

РОЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

ІГОР ТОДОРОВ,

доктор історичних наук, професор Донецького національного університету

ОЛЕНА ШВЕЦЬ,

Донецький національний університет

У статті розглянута діяльність Організації з безпеки і співробітництва в Європі у сфері забезпечення прав людини. Проаналізовані характерні елементи людського виміру ОБСЄ, механізми моніторингу в системі захисту прав людини; сформульовано висновки щодо ролі, яку відіграє ОБСЄ в міждержавному співробітництві в галузі прав людини.

Ключові слова: ОБСЄ, права людини, "людський вимір", механізм моніторингу.

Постановка проблеми. Серед усіх цінностей нематеріального характеру, усвідомлених людством як дійсно універсальні цінності, права і свободи людини стоять на одному з перших місць. Права людини, їх генеза, соціальне коріння, призначення - одна з вічних проблем історичного, соціально-культурного розвитку людства, яка пройшла крізь тисячоліття й незмінно знаходилася в центрі уваги політичної, правової, етичної, релігійної, філософської думки.

Чимало організацій включають у сферу своєї діяльності забезпечення захисту прав людини. Так, просування прав людини - одне з основних завдань Організації з

безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Питання захисту прав людини, що розглядаються ОБСЄ, формують частину так званого людського виміру ОБСЄ. Зобов'язання у сфері людського виміру, що виникли в рамках ОБСЄ, можна охарактеризувати як всеосяжні й далекосяжні, іноді навіть "проникаючі" за своїм характером. ОБСЄ не тільки створила стандарти в "традиційній" сфері громадянських, політичних, соціальних, економічних і культурних прав, вона також стала призвідницею багатьох починань у гуманітарній області, що виходять далеко за межі досягнутого в традиційних документах із прав людини. Україна як активний учас-

№ 4 (111) травень-червень 2011 р.

ник Організації з безпеки і співробітництва в Європі зацікавлена у використанні можливостей ОБСЄ для підвищення рівня національної безпеки, забезпечення територіальної цілісності, недоторканності державних кордонів, запобігання на ранній стадії конфліктам і кризовим ситуаціям і врегулювання "заморожених" конфліктів, зміцнення демократії на європейському просторі, а також підтримання сталого економічного розвитку. Отже, актуальним є наукове дослідження напрямків та механізмів діяльності ОБСЄ в забезпеченні дотримання прав людини, участі представників ОБСЄ в проведенні різних польових місій, спрямованих на моніторинг ситуації з правами людини.

Останні дослідження і публікації. Проблему прав людини в діяльності ОБСЄ активно досліджували А. Азаров, Р. Бретт, К. В. Бергем, У. Фастенраф, Б. К. Султанов. Питання ролі ОБСЄ в сучасному світі розглянуто в роботах С. А. Лукашева, Дж. Болтрофа, Г. Г. Гольдіна, К. Бенедиктова.

Аналізуючи стан вивчення цієї проблеми в сучасній історико-правовій науці, необхідно зазначити, що проблема захисту прав людини має глибоке коріння; вона далеко не вичерпана й потребує подальшого дослідження. Особливо це стосується переосмислення на тлі перетворень ролі регіональних організацій, зокрема ОБСЄ, що відбуваються в сучасному світі, у справі подальшої конкретизації відповідних зобов'язань держав і встановлення більш жорсткого контролю з боку міжнародного співтовариства за реалізацією основних прав і свобод індивідів на внутрішньодержавному рівні.

Метою роботи є аналіз міжнародно-правових документів, що регулюють права людини, напрямів діяльності ОБСЄ в цій сфері, а також ролі, яку відіграє ОБСЄ в зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Організація з безпеки і співробітництва в Європі, яка замінила Нараду з безпеки і співробітництва в Європі в 1994 році, є міждержавним регіональним політичним об'єднанням, до складу якого входять 56 держав-учасників: усі європейські країни, Сполучені Штати Америки (США), Канада та держави Центральної Азії.

ОБСЄ, будучи однією з молодих міжнародних організацій, має власну історію становлення, що почалася з відкриття у м. Гельсінкі 3 липня 1973 р. Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ), яка тривала протягом ще двох років у Женеві й була завершена в Гельсінкі 1 серпня 1975 р. підписанням Заключного акта представниками 35 держав Європи та Америки [1].

Важливо зазначити, що десять принципів Заключного акта 1975 р. (суверенна рівність, повага до прав, властивих суверенітету; незастосування сили або загрози силою; непорушність кордонів; територіальна цілісність держав; мирне врегулювання суперечок; невтручання у внутрішні справи; дотримання прав людини та основних свобод; рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею; співробітництво між державами; сумлінне виконання зобов'язань з міжнародного права) мали історичне значення, вони не тільки сприяли зменшенню напруженості в епоху "холодної війни", а й заклали основу довгострокового співробітництва, визначивши конкретні сфери для міждержавної взаємодії. Тематично ці сфери були розподілені між трьома "кошиками", або трьома вимірами безпеки, з докладною регламентацією.

"Кошки" включають: питання, що стосуються безпеки в Європі; співробітництво в галузі економіки, на-

уки і техніки та навколишнього середовища; співробітництво в гуманітарних та інших областях.

Питання захисту прав людини, що розглядаються ОБСЄ, формують частину так званого людського виміру ОБСЄ. Цей термін був офіційно введений в 1989 році в Заключному документі Віденської зустрічі і застосовується як загальний термін для всіх питань, що стосуються прав людини й фундаментальних свобод, людських контактів та інших питань гуманітарного характеру, які підпадають під юрисдикцію цієї організації. Крім того, термін охоплює питання, пов'язані з демократією, демократичними інститутами та правопорядком.

Характерним елементом людського виміру ОБСЄ є глибоко деталізований характер багатьох прийнятих зобов'язань. Гарним прикладом у цьому відношенні є правила, що стосуються умов роботи іноземних журналістів у зв'язку зі свободою слова, а також декілька положень про "людські контакти" (возз'єднання сімей, шлюби між громадянами різних держав, туризм тощо), так само як і зобов'язання, пов'язані з видачею виїзних документів, які зумовлені принципом свободи переміщення [2].

Крім того, слід зазначити, що на Загальноєвропейській зустрічі в Парижі (1990 р.), а також на зустрічах представників держав - учасників Наради з безпеки і співробітництва в Європі, що відбулися в Белграді (1977-1978 рр.), Мадриді (1980-1983 рр.), Відні (1986-1989 рр.), Копенгагені (1990 р.), Москві (1991 р.), були розроблені й прийняті конкретні рішення щодо розвитку співпраці європейських держав, США та Канади в галузі прав людини.

Під час обговорення пропозицій щодо контролю за виконанням державами своїх зобов'язань з прав людини держави-учасники Віденської наради, прийнявши в 1989 р. Заключний Документ Віденської зустрічі, вирішили, що у своїх взаєминах вони обмінюватимуться інформацією і відповідатимуть на запити один одного про ситуацію з правами людини на їхній території. Вони також погодилися проводити двосторонні зустрічі з іншими державами-учасниками з метою вивчення питань, що відносяться до людського виміру НБСЄ, включаючи ситуації й конкретні випадки, пов'язані з порушенням прав окремих людей. До цих ситуацій і конкретних випадків будь-яка держава може привертати увагу інших учасників НБСЄ. Усі матеріали з обміну інформацією та вивчення конкретних випадків за бажанням будь-якої держави-учасниці можуть надаватися на наступні Наради НБСЄ [3].

У Паризькій хартії для нової Європи передбачалося створення Парламентської асамблеї НБСЄ, до якої повинні увійти члени парламентів усіх держав-учасників. У рамках цього парламенту могли б бути створені спеціальні органи з повноваженнями розглядати окремі порушення основних прав і свобод людини й приймати обов'язкові за ним рішення [4].

ОБСЄ також відіграє велику роль у різних польових місіях, як у випадку з Боснією і Герцеговиною або Сербією і Чорногорією, так і у випадку з Косово. Із цією метою в місіях ОБСЄ працюють відділи прав людини, а фахівці з прав людини працюють по всій країні для того, щоб здійснювати моніторинг ситуації з правами людини й звітувати про неї, а також заохочувати права людини й надавати допомогу в деяких випадках захисту. ОБСЄ також підтримує національні установи прав людини в країнах, де працюють її місії, як, наприклад, омбудсмен у Боснії та Герцеговині або в Косово.

В ОБСЄ створені спеціальні механізми у формі Верховного уповноваженого з проблем національних меншин та Уповноваженого з питань свободи засобів масової інформації, офіси яких розташовані відповідно в Гаазі та Відні. Пост Верховного уповноваженого з проблем національних меншин є інструментом запобігання конфліктам із мандатом на вирішення етнічних конфліктів на ранній стадії. ОБСЄ також відіграє велику роль у моніторингу демократичних виборів у країнах Європи, у яких відбувається перехід до плюралістичної демократії. Процес демократизації й заохочення прав людини підтримує Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ), яке розташоване у Варшаві. ОБСЄ також відіграє велику роль у вирішенні конфліктів і в постконфліктному відновленні в Європі [5].

У системі людського виміру ОБСЄ існує специфічний механізм моніторингу, загальновідомий як "механізм людського виміру". Цей механізм складається з двох основних елементів: Віденського механізму і Московського механізму, причому останній частково являє собою подальший розвиток першого.

Разом вони утворюють процес для нагляду за виконанням зобов'язань у сфері людського виміру, до допомоги якого окремі держави-учасники ОБСЄ можуть вдаватися для розгляду конкретних ситуацій.

Віденський механізм дозволяє державам-учасницям використовувати набір процедур для того, щоб підняти питання, пов'язані з виконанням зобов'язань у сфері людського виміру іншою державою-учасницею ОБСЄ. Московський механізм спирається на Віденський механізм і додатково надає можливість формувати спеціальні місії незалежних експертів для надання допомоги у вирішенні конкретних проблем, пов'язаних із питаннями людського виміру. Це передбачає право розслідування повідомлень про порушення зобов'язань у сфері людського виміру, причому у виняткових випадках це може робитися навіть без згоди обвинуваченої держави [6].

Основа Віденського механізму, який складається з 4 етапів, була закладена у Віденському Заключному Документі 1989 року. Згодом він отримав подальший розвиток, особливо на Конференціях з людського виміру в Копенгагені (1990) і Москві (1991) і на Подальшій Зустрічі в Гельсінкі (1992).

Віденський механізм містить в собі чотири етапи: 1) держави погодилися, що вони будуть давати письмові відповіді на запити та надання одна одній по суті стану справ в їхніх країнах у галузі прав людини; 2) вони погодилися проводити двосторонні обговорення із цих питань на вимогу будь-якої держави-учасниці НБСЄ з метою розв'язання конкретних випадків порушення прав людини; 3) будь-яка держава отримала право привертати увагу за допомогою дипломатичних каналів інших учасників НБСЄ до випадків і ситуацій, які були предметом двосторонніх обговорень; 4) будь-яка держава-учасниця отримала право ставити ці проблеми на обговорення.

Цей механізм складається з 4 елементів: обмін інформацією і письмова відповідь на запити й на уявлення, які розсилаються членам ОБСЄ іншими учасниками ОБСЄ з питань, пов'язаних із людським виміром, у найкоротший термін, але не більше 10 днів; зазвичай такі зв'язки підтримуються через дипломатичні канали; проведення двосторонніх зустрічей з іншими учасниками організації на їх прохання для обговорення проблем людського виміру, включаючи конкретні

ситуації й особливі випадки з метою їх вирішення; час і місце таких зустрічей має бути визначено якомога швидше за взаємною згодою, як правило, протягом одного тижня після отримання прохання; місцем проведення таких зустрічей може бути БДІПЛ (Бюро Демократичних Інститутів і Прав Людини); будь-яка країна-учасниця ОБСЄ, яка вважає це за потрібне, може привернути увагу інших учасників за допомогою дипломатичних каналів або БДІПЛ до тих чи інших ситуацій та питань людського виміру; будь-яка країна-учасниця ОБСЄ, яка вважає це за потрібне, може ділитися інформацією про обміни інформацією й уявлення про результати двосторонніх зустрічей, включаючи інформацію про ситуації й конкретні випадки, на зустрічах ОБСЄ, особливо на Нарадах Глав, на оглядових конференціях, які проводяться кожні два роки, і на виконавчих зустрічах [7].

Віденський механізм є такою постійно діючою системою нагляду, яка нагадує процедуру розгляду міждержавних скарг; якщо в країну, у рамках цього механізму, надійшов запит на інформацію від будь-якої з країн ОБСЄ, вона зобов'язана надати відповідь на такий запит; вона також зобов'язана задовольнити наступне прохання про двосторонню зустріч.

До недоліків Віденського механізму відносяться відсутність санкцій у разі доказу порушення зобов'язань з людського виміру і вимоги консенсусу при ухваленні рішень ОБСЄ. Виходячи з останнього, не можна вживати дії проти волі держави, якої таке рішення може стосуватися. Отже, ефективність Віденського механізму багато в чому залежить від політичного тиску [8].

Система, яку часто називають Московським механізмом, дуже ускладнена. Вона включає 5 окремих процедур, які можуть використовуватися незалежно одна від одної для заснування місії доповідачів або експертів. Дві з них пов'язані з Віденським механізмом: після першої або другої фази застосування Віденського механізму країна-ініціатор може запропонувати іншій державі запросити місію експертів; якщо інша держава відмовляється це зробити, сторона, яка робила запит, може ініціювати відправлення місії експертів проти волі іншої держави за умови, що така ініціатива знаходить підтримку ще 5 держав ОБСЄ. Таким чином, у рамках Віденського механізму була створена можливість проведення незалежної експертизи випадків порушення зобов'язань людського виміру.

Московський механізм включає 3 інші процедури, які можна використовувати для заснування місії. Ці процедури, не пов'язані із застосуванням Віденського механізму, такі: добровільне запрошення місії експертів країною ОБСЄ; рішення Наради Глав про заснування місії експертів або доповідачів; заснування "надзвичайної місії" доповідачів у випадках "особливо серйозної небезпеки" з метою виконання положень людського виміру. Ці місії повинні складатися з незалежних експертів, обраних зі списку, у якому знаходяться до 3 експертів, призначених кожною державою ОБСЄ.

Крім механізму людського виміру, для контролю над дотриманням вимог людського виміру були розроблені й інші процедури та засоби: будь-яке питання, що відноситься до людського виміру, може бути піднято на зустрічах різних політичних органів ОБСЄ, особливо Постійної Ради, Наради глав і Міністерських органів, а також на щорічних виконавчих зустрічах ОБСЄ; питання людського виміру можуть вирішуватися апеляцією до загальних механізмів ОБСЄ, таких як різного роду про-

цедури мирного владнання спірних питань (МВСП) або Берлінський надзвичайний механізм [9].

Варто згадати, що в 2013 Україна буде здійснювати головування в ОБСЄ. У цьому контексті наша країна має забезпечити прогрес щодо виконання зобов'язань, які перебувають під постійним контролем ОБСЄ та стосуються, насамперед, питань захисту прав людини та демократичних свобод, у т. ч. свободи ЗМІ, дотримання принципу верховенства права, прийняття виборчого законодавства, узгодженого з європейськими стандартами, та проведення на його основі вільних і прозорих парламентських виборів у 2012 р. На наявність проблем саме в площині прав людини в Україні неодноразово звертало увагу керівництво ОБСЄ, зокрема, чинний голова ОБСЄ, міністр закордонних справ Литви Аудронюс Ажубаліс. Наприкінці 2010 року журнал *The Economist* склав рейтинг демократії країн світу *Democracy Index-2010*. Україна зайняла 67 місце, тобто опустилася на 14 пунктів вниз порівняно з 2008 роком (53 місце) [10].

Висновки

1. Захист і заохочення прав людини все більше інтернаціоналізуються і, відповідно, зростає роль міжнародного права в цій сфері міждержавного співробітництва.

2. Документи ОБСЄ, включаючи Гельсінський Заключний Акт, Віденський Заключний Документ, Паризьку Хартію для нової Європи, Документ московської наради Конференції з людського виміру та інші містять ряд важливих зобов'язань у сфері людського виміру, які дозволили Організації грати провідну й новаторську роль в області прав людини. Так, суть зобов'язань відображається в декількох базових принципах: дотримання прав людини та основних свобод займає центральне місце в прийнятій ОБСЄ концепції безпеки; держави несуть відповідальність перед усіма своїми громадянами й одна перед одною за забезпечення того, щоб ці права й свободи дійсно шанувалися й захищалися. ОБСЄ створила дуже гнучкий і динамічний процес нормотворчості в галузі прав людини - процес, який став постійним. Наприклад, одне з нововведень, зафіксоване в документі ОБСЄ на Віденському засіданні Ради міністрів 2000 року, - це визнання торгівлі людьми гуманітарною проблемою, яка раніше, як правило, розглядалася в контексті організованої злочинності.

3. На відміну від інших договорів у галузі прав людини (наприклад, Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Декларації

принципів толерантності, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права) ОБСЄ не заснувала суду або іншого органу для розгляду скарг окремих осіб із тим, щоб забезпечити виконання зобов'язань ОБСЄ. Це відображає політичний характер процесу ОБСЄ і намір не дублювати існуючих механізмів, таких як Європейський суд з прав людини, Міжнародний суд ООН. Навпаки, ОБСЄ підсилює ці важливі механізми й закликає всі держави-учасниці використовувати існуючі можливості й дотримуватися стандартів, установлених іншими міжнародними організаціями (Радою Європи, ООН). Але відсутність механізму для розгляду індивідуальних скарг не виключає можливості доведення цих випадків до відомих політичних органів ОБСЄ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. OSCE Handbook. - Vienna : OSCE. Press and Public Information Section, 2007. - P. 4-12.
2. Азаров А. Права человека. Международные и российские механизмы защиты / А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер. - М. : Московская школа прав человека, 2003. - С. 270-276.
3. Общая теория прав человека / [отв. ред. Е. А. Лукашева]. - М. : Норма, 1996. - С. 378.
4. OSCE Human Dimension Commitments / The OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). - 2nd Edition - Warsaw : ODIHR, Poligrafus Andrzej Adamiak, 2006. - Vol. 2 : Chronological Compilation. - VII. - P. 93-100.
5. Understanding Human Rights. Manual on human rights education. - Vienna : MANZ CROSSMEDIA, 2003. - P. 32-33.
6. OSCE Human Dimension Commitments / The OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). - 2nd Edition - Warsaw : ODIHR, Poligrafus Andrzej Adamiak, 2006. - Vol. 1 : Thematic Compilation. - XXVI. - P. XXI.
7. Brett Rachel. Human Rights and the OSCE / Brett Rachel // Human Rights Quarterly. The Johns Hopkins University Press. - 1996. - Vol. 18. - P. 668-693.
8. Fastenrath Ulrich. The Legal Significance of CSCE/OSCE Documents / Fastenrath Ulrich // Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), OSCE Yearbook 1995/1996. - Baden-Baden, 1997. - P. 411-427.
9. Bortloff Jens. Die Organisation fur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine volkerrechtliche Bestandsaufnahme / Bortloff Jens. - Berlin, 1996. - P. 327-329.
10. Голова ОБСЄ стурбований станом свободи слова й прав людини в Україні. Інформаційний портал Ukraneews. Інформаційне агентство "Українські Новини" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ukraneews.com/uk/news/ukraine/36756>.

I. Todorov, O. Shvets

THE ROLE OF OSCE IN THE IMPLEMENTATION OF HUMAN RIGHTS

The article describes the activity of OSCE in the field of human rights. Characteristic elements of the human dimension of OSCE monitoring mechanisms in the human rights system are analyzed and conclusions on the role of OSCE in international cooperation on human rights are formulated.

Key words: OSCE, human rights, "human dimension", monitoring mechanism.

© I. Todorov, O. Shvets

Надійшла до редакції 12.05.2011

№ 4 (111) травень-червень 2011 р.