

В. Ю. ШКАРБАН. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВІД ДИСКРИМІНАЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено конституційно-правовий механізм захисту від дискримінації в Україні. Проаналізовано його переваги, недоліки та результативність застосування. Враховуючи розглянуті характеристики та особливості боротьби з дискримінацією, автор пропонує можливість удосконалення державного механізму захисту.

Ключові слова: механізм, захист, дискримінація, рівність, рівноправність, права людини.

Исследуется конституционно-правовой механизм защиты от дискриминации в Украине. Проанализированы его преимущества, недостатки и результативность применения. Учитывая рассмотренные характеристики и особенности борьбы с дискриминацией, автор предлагает возможность усовершенствования действующего государственного механизма защиты.

Ключевые слова: механизм, защита, дискриминация, равенство, равноправие, права человека.

The article describes the Ukraine's constitutional and legal mechanisms of protection against discrimination. It analyzes the advantages, the disadvantages and effectiveness of its application. Considering the given characteristics and particularities of the anti-discrimination struggle, the author offers the way of improving the current state mechanism of protection.

Key words: mechanism, protection, discrimination, equality, equality, human rights.

У будь-якій сучасній правовій державі особливого значення набуває захист принципу рівності прав і свобод людини й громадянина від незаконного його обмеження, тобто дискримінації. Нині, на жаль, наша держава не може цілковито реалізувати свій конституційний обов'язок із захисту рівноправності громадян. Перешкодою стають певні об'єктивні чинники політичного, соціально-економічного, психологічного й правового характеру. Зокрема, свій внесок, робить постійна зміна влади, реформування політичної й економічної систем, що, в свою чергу, спричиняє переоцінку цінностей у суспільній свідомості, а часто й несприйняття певною частиною громадян нового напрямку змін українського суспільства й держави, зростаючий рівень злочинності. До того ж перешкодою для досягнення позитивної стабільності стає тотальна корумпованість у всіх сферах суспільства й на всіх щаблях влади. Численні експертні опитування громадян щодо того, чи вважають вони, що в країні всі рівні перед законом і судом, чи є права і свободи людини справді найвищою цінністю і чи існує в державі дійовий механізм захисту прав людини – констатують, на жаль, невтішні висновки.

Попри значний інтерес науковців до питань рівності та рівноправності, у юридичній літературі є дослідження, в яких висвітлюються лише загальні теоретичні аспекти цих категорій. Також у науці все частіше приділяється увага дослідженню окремих проявів дискримінації. Серед науковців, які досліджували ці питання, започаткували розв'язання такої проблематики і створили підґрунтя для майбутніх досліджень, можна зазначити учених: О. Петришина, О. Тищенко, Ю. Тодіку, О. Дашковську, О. Рудневу, О. Копиленку, Є. Захарова та ін. Проте учени-

ми більше уваги приділяється саме зазначеним питанням, тоді як проблема функціонування механізму захисту від дискримінації залишається без комплексного узагальненого розгляду, хоча і потребує ґрунтовного дослідження.

Зазначені чинники зумовлюють необхідність узагальненого дослідження існуючого конституційно-правового механізму захисту прав людини від дискримінації в Україні, а також проблем і недоліків у його функціонуванні, що і стане метою цієї статті.

Визнання прав і свобод людини найвищою цінністю і їхнього захисту обов'язком держави безпосередньо впливає із зафіксованого у ст. 1 Конституції України положення про Україну як про демократичну, правову, соціальну державу. Забезпечення і захист прав і свобод людини й громадянина постійно декларуються державними органами і посадовими особами всіх рівнів як одна з основних цілей їх діяльності. Досягнення цієї мети нерозривно пов'язано з обов'язком держави створювати систему захисту прав і свобод людини та встановлювати чіткі юридичні процедури подібного захисту. На жаль, конституційні норми не завжди втілюються в реальний вимір, а відносини між державою і особистістю не завжди рівноправні та справедливі.

Ст. 24 Конституції України на виконання положень міжнародних документів забороняє будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно до ст. 37 Конституції України утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на «розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються». Це одна з найважливіших гарантій прав і свобод громадянина з боку держави.

Ст. 55 Конституції України передбачено право кожної людини будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Зокрема, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Можливе також звернення громадян за захистом своїх прав до громадських об'єднань, правозахисних організацій, засобів масової інформації. Але захист прав і свобод саме державою є головним способом у всьому правозахисному механізмі. На думку О. Снежка, це пояснюється об'єктивними причинами: «По-перше, держава має у своєму розпорядженні систему органів, які зобов'язані здійснювати діяльність із захисту прав і свобод. По-друге, держава має у своєму розпорядженні набір ефективних засобів не тільки для захисту й відновлення порушених прав і свобод, але й для недопущення подібних порушень. По-третє, тільки акт державного органу має необхідну обов'язкову силу щодо всіх інших актів. По-четверте, держава має у своєму розпорядженні апарат примусу з метою залучення винних у порушенні прав і свобод особи до відповідальності. Усі інші

способи захисту прав і свобод доповнюють, але не підмінюють державний захист (*тут і далі переклад автора – В.Ш.*)»¹. У чому ж тоді полягає проблема запропонованого державою механізму захисту прав людини і чому він не досягає результатів, до яких покликаний?

Обов'язок із захисту прав і свобод громадян, в тому числі і від дискримінації, покликані виконувати всі органи державної влади й органи місцевого самоврядування. У межах своїх повноважень вони повинні забезпечити здійснення прав і свобод громадян на засадах рівності властивими їм способами, методами і коштами на всій території України. Порушення принципу рівності – забороняється.

Заборона у цьому випадку підпадає під загальне визначення заборони, яке дав російський науковець О. Малько: «Це такі державно-владні стримуючі заходи, які під погрозою відповідальності повинні запобігати можливим небажаним протиправним діям, які заподіюють шкоду як особистим, так і суспільним інтересам»².

Так, ст. 161 Кримінального кодексу України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань» передбачає кримінальне покарання за «умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками»³. На жаль, ця норма майже не застосовується на практиці. Можливо роз'яснення відповідних інституцій щодо застосування статті Кримінального кодексу стимулюватиме використання такого правового механізму протистояння дискримінації.

Забезпечення рівності прав і свобод містить у собі сукупність трьох взаємозалежних елементів: механізм охорони, захисту й відновлення. Держава, охороняючи, захищаючи і відновлюючи рівність прав і свобод особи, тим самим виконує конституційний обов'язок рівного забезпечення прав і свобод людини на всій своїй території.

Об'єктом охорони ст. 24 Конституції України є повага до кожної людини, справедливе, однакове відношення держави й органів державної влади до неї. Проте потрібно пам'ятати, що закони – це всього лише теоретичні передумови для досягнення результатів, на які вони розраховані. І у випадку відсутності повсякденної практики їхнього застосування, розгнєння до досягнення фактичної рівності так і залишиться лише декларацією про наміри.

Заходи боротьби з дискримінацією потребують наявності державних органів, до компетенції яких поряд з іншими повноваженнями належить боротьба з різними проявами дискримінації. Особливе місце серед таких органів займають суди.

Встановлене ст. 55 Конституції України право на судовий захист прав і свобод гарантується кожному, хто перебуває на території України. Судовий розгляд заяв громадян має суттєві переваги перед іншими. Насамперед він здійснюється органом, який не залежить від інших і підкоряється лише закону. Також забезпечує безсторонній розгляд справи, тому що суд, на відміну від інших органів, що розглядають скарги громадян, не повинен бути зацікавленим у тому чи іншому результаті їхнього розгляду. Що ж стосується процесуального порядку розгляду

судових справ, то він надає сторонам необхідні права й гарантує їхню реалізацію в ході судового процесу. При ухваленні рішення за індивідуальною скаргою щодо дискримінації суд повинен надати відповіді на певні запитання. Зокрема, потрібно визначити, чи закріплено різне ставлення у нормативному акті або можливо він регулює рівні права і свободи різними засобами; чи є факт порушення принципу рівності і чи не відноситься це до позитивної дискримінації. Також потрібно встановити наслідки дискримінаційного порушення та заходи, завдяки яким можна їх усунути і відновити порушене право особи або групи осіб.

Судовий порядок захисту принципу рівності в судах загальної юрисдикції є найбільш адекватним у випадку актів дискримінації стосовно конкретних індивідів. Однак, слід зазначити, що такий захист у судах загальної юрисдикції трапляється доволі рідко. Можливо, це відбувається через низьку активність самих громадян, які поки що, на відміну від громадян інших держав, не мають звички звертатися за захистом своїх прав від дискримінації в судові інстанції. До того ж необхідно зазначити, що судовий розгляд потребує окрім судових витрат ще й витрати на правозахисника, а його тривалість, враховуючи розгляд у всіх інстанціях, може бути дуже довгою.

Ефективним інститутом судового захисту прав людини є конституційне правосуддя, в ролі якого в Україні діє особливий судовий орган – Конституційний Суд України. Предметом його розгляду можуть бути норми Конституції, законів або інших нормативних актів.

Справи, які розглядає Конституційний Суд, як правило, досить складні та вимагають ретельної підготовки, що, відповідно, знижує оперативність реагування на факти порушення рівності прав людини.

Ст. 159 Конституції України покладає на Конституційний Суд України обов'язок здійснювати допарламентську експертизу законопроектів про внесення змін до самої Конституції на предмет того, чи передбачають такі зміни скасування або обмеження прав і свобод людини і громадянина. Здійснюючи конституційний контроль, Конституційний Суд України справляє значний вплив на діяльність органів державної влади у сфері нормотворчості щодо прав людини і громадянина, приймаючи рішення про невідповідність тих чи інших нормативних актів або їх окремих положень Конституції, здійснюючи офіційне тлумачення конституційних норм і законів України, яке стає обов'язковим для всіх суб'єктів права.

Ще одним способом державного захисту своїх порушених прав громадяни України вважають звернення до органів прокуратури.

Ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що діяльність органів прокуратури має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина⁴.

Підстави пріоритетності цієї форми захисту прав громадян полягають в тому, що, по-перше, звернення до органів прокуратури не обкладається жодним митом; по-друге, розгляд скарги обмежений чіткими строками, які практично завжди дотримуються; по-третє, поки ще зберігся престиж діяльності органів прокуратури, і на акти прокурорського реагування посадові особи в обов'язковому порядку належним чином відповідають.

Виходячи із цього, в українському суспільстві прокуратура має важливе

соціально-політичне значення як орган державної влади, що здійснює нагляд за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Іншим важливим інструментом у здійсненні державної політики дотримання рівності прав і свобод людини і громадянина є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, або омбудсмана. Однак діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини жодним чином не покликана замінити як правозахисну діяльність органів прокуратури, так і судів. Його роль – доповнити існуючі механізми.

Інститут омбудсмана сприяє посиленню гарантій рівності прав людини й підвищенню відповідальності за їхні порушення. Особливе місце в сфері уваги омбудсмана займає проблема дискримінації, про що свідчать доповіді про його діяльність. Так, Уповноважений Верховної Ради з прав людини порушує питання про необхідність законодавчого закріплення принципу рівних прав інвалідів і здорових людей, велику увагу приділяє дотриманню прав жінок, мігрантів, військовослужбовців та інших категорій громадян, які в тій чи іншій мірі піддаються дискримінації. Таким чином, омбудсман захищає найбільш уразливі категорії населення.

Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплено у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», де статті 1, 3 також зазначають, що з метою захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції Уповноважений Верховної Ради України здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина, проголошених у Конституції, законах та міжнародних договорах України, а також сприяє приведенню національного законодавства про права і свободи людини відповідно до міжнародних стандартів у цій галузі⁵.

Однією з головних функцій омбудсмана у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина. У цьому розумінні важливим невід'ємним правом омбудсмана є право проводити розслідування, зокрема і за власною ініціативою, і на їх підставі вносити рекомендації щодо шляхів відновлення порушених прав у конкретному випадку, вносити пропозиції про зміни до законодавства або перегляду неправомірної адміністративної практики органів державної влади. Процедура звернення до омбудсмана максимально неформальна та гнучка, а доступ до нього є безкоштовним і відкритим для всіх громадян держави.

Через відсутність у омбудсмана імперативно-владних повноважень одним з головних засобів його впливу на прийняття необхідного рішення є гласність та поширення інформації про порушення прав і свобод людини у державі, передусім шляхом оприлюднення щорічної та спеціальних доповідей.

Наведені характеристики у своїй сукупності відбивають лише найважливіші риси інституції омбудсмана. Проте нині вже назріла необхідність надання омбудсману більш дійових важелів для здійснення реального та ефективного, а не декларативного захисту людей від існуючих проявів дискримінації.

Останнім часом у нашій державі з'являються численні правозахисні неурядові організації, які сприяють втраті державними структурами монопольного становища в сфері захисту прав людини. Однак, на жаль, багато правозахисних організацій, які замість розв'язання проблем прав людини, займаються своїми

внутрішніми питаннями та іміджевими завданнями, відсуваючи на другий план правозахисну діяльність.

Не можна не згадати також про право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних організацій. Так, відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка є фактично прикладом міжнародного договору, реалізація положень якого забезпечується ефективним механізмом, представленим Європейським Судом з прав людини і Комітетом Міністрів Ради Європи, громадяни нашої держави можуть звертатися до Європейського суду з прав людини. У рішеннях Європейського Суду з прав людини чітко прослідковується позиція щодо заборони дискримінації. У статті 14 Конвенції йдеться про те, що користування правами й свободами, перерахованими в ній, забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою⁶. Окрім того, було прийнято додатковий Протокол № 12, який доповнює статтю 14 Конвенції, оскільки ним засуджуються будь-які прояви дискримінації щодо права, визнаного національним законодавством, а не тільки щодо прав, гарантованих Конвенцією⁷. Завдяки функціонуванню конвенційного механізму, дотримання прав людини країнами-учасницями перебуває під безпосереднім контролем Ради Європи.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що в нашій державі існує загальний конституційно-правовий механізм захисту прав людини, в тому числі і від дискримінації, а також завдяки ратифікації відповідних міжнародних угод громадянам надано право захисту міжнародними антидискримінаційними механізмами. Але кожен елемент запропонованого державою механізму захисту прав людини має як свої переваги, так і недоліки або складнощі при використанні, що спричиняє зниження ефективності цього механізму.

Антидискримінаційний механізм в Україні повинен складатися з переконливого обґрунтування неприйнятності дискримінації як з боку держави в цілому, так і її окремих представників; з прийняття і впровадження в життя опрацьованого, науково обґрунтованого законодавства для подолання обставин, усередині яких можуть мати місце різні типи дискримінації; із застосування державою ефективних організаційних заходів боротьби з дискримінацією на всіх рівнях та у всіх сферах життя. Крім цього, антидискримінаційний напрям політики держави повинен реалізовуватися за допомогою створення спеціального вузькоспеціалізованого антидискримінаційного органу, який міг би займатися винятково проблемами запобігання дискримінації, зокрема, виявленням проявів дискримінації, встановленням фактів порушення рівності, відновлення стану рівності та порушених прав. Для виконання таких завдань орган має бути наділений значними повноваженнями, виконання яких забезпечить ефективне досягнення реальних результатів. І найголовніше, щоб створення антидискримінаційного органу з реалізації принципу рівності не стало черговим показовим формальним актом із значними фінансовими витратами, а дійовим виправданим механізмом захисту прав людини від дискримінації. Наявність такого органу, крім, власне, реалізації засобів із заборони дискримінації, сприятиме також профілактиці порушень принципу рівності, особливо з боку органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Перспективою подальших наукових досліджень у напрямі обговорюваної проблеми може бути розгляд шляхів удосконалення механізму захисту прав людини від дискримінації за допомогою створення окремого антидис-

кримінаційного органу.

1. *Снежко О.А.* Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – С. 23. 2. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект). – Саратов, 1994. – С. 62. 3. *Кримінальний кодекс України*: [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14>. 4. *Закон України* від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ «Про прокуратуру»: [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1789-12>. 5. *Закон України* від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»: [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=776%2F97-%E2%F0>. 6. *Конвенція* про захист прав людини і основоположних свобод: [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004. Дата доступу : 14.04.2011. 7. *Протокол № 12* до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_537