

моуправления. Разделяем точку зрения, что процесс распределения полномочий должен базироваться на принципе субсидиарности, который нашел закрепление в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., считаем целесообразным передачу полномочий и ресурсов на уровень власти, которая находится ближе всего к человеку.

Развитие местного самоуправления в Украине, создание механизма реализации права граждан управлять местными вопросами невозможны без усовершенствования его правового регулирования на конституционной уровне. Так, в первую очередь важно определиться в отношении природы местного самоуправления и придерживаться основ которой на всех уровнях законодательного регулирования. Сегодня в Украине базовые законодательные акты закрепляют различные концепции местного самоуправления, а именно теорию свободной громады, громадскую теорию, муниципального дуализма, государственную теорию. Это привело к тому, что статус местного самоуправления остается не определенным, в большинстве вопросов тотально зависимым от исполнительной государственной власти, как следствие, становится невозможным реализовать эффективный механизм взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления.

Закрепленная в конституциях стран Европейского союза вертикальная децентрализация государственной власти с определением местного самоуправления как негосударственного элемента публичной власти обеспечивает монолит власти, которая реализуется органами государственной власти, муниципальными органами и непосредственно жителями.

В процессе разработки подходов к реформированию местного самоуправления необходимо отказаться от существующей сегодня традиции – все изменения навязывать из центра, под контролем государственного аппарата и в его интересах. Достижение основной цели – гармонизация интересов центра, регионов и громад невозможно без активной и влиятельной деятельности представителей местной власти.

Полагаем, что национальное местное самоуправление необходимо развивать через возрождение традиций соборности, с использованием эффективных и апробированных моделей организации местной власти в странах Европейского союза. Для реального обеспечения интересов жителей громад необходимо проведение реформ, сущность которых должна состоять в децентрализации и муниципализации местной публичной власти, обеспечении гарантий независимости муниципальной власти от центральной и региональной исполнительной власти.

Кроме того, для развития местного самоуправления необходима подготовка профессиональных незаполитизированных кадров, законо-

дательство о порядке формирования представительных органов местной публичной власти должно иметь постоянный характер, необходимо также законодательно предусмотреть механизм влияния избирателей на формирование списков кандидатов на выборные должности в учреждениях местного самоуправления.

УДК 341.231.14-054.73(043)

*К.Р. Калюжный, Л.А. Шапенко*

### **ВНЕДРЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ В УКРАИНЕ**

Политические процессы последних лет в Украине обусловили выделение из общего комплекса миграционных процессов новую категорию субъектов права, которые нуждаются в правовых гарантиях и социальной защите со стороны государства, – внутренне перемещенные лица. Сегодня внутренняя миграция является одной из наиболее острых политических и гуманитарных проблем, особенно для украинского общества. По официальной статистике, по состоянию на январь 2016 г. 1 684 815 граждан Украины вынуждены были испытать перемещения внутри страны и получили статус вынужденных переселенцев – внутренне перемещенных лиц.

Несмотря на то что вынужденное перемещение в пределах государственных границ является в первую очередь проблемой национального уровня, важное значение для решения таких кризисных ситуаций имеет внедрение международных стандартов обеспечения прав человека, т. е. тех принципов и норм международного права, которые воплощены в международно-правовых соглашениях, касающихся прав внутренне перемещенных лиц. Именно они составляют политико-правовые ориентиры, образцы, которые получили авторитет и признание мирового общества, выступают мерилем демократической политики государства.

Следует отметить, что механизм внедрения международных стандартов обеспечения прав внутренне перемещенных лиц базируется на применении норм универсальных и специализированных соглашений, регулирующих правовые и процедурные вопросы обеспечения прав указанных лиц.

К универсальным соглашениям, которые устанавливают общие принципы обеспечения прав внутренне перемещенных лиц, принадлежит Всеобщая декларация прав человека (1948), Международный пакт о граждан-

ских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), а также Конвенция ООН о статусе беженцев (1951), поскольку многие процедуры в отношении беженцев применяются и к внутренне перемещенным лицам.

К специализированным международным соглашениям, регулирующим отношения с участием внутренне перемещенных лиц, необходимо отнести одобренные структурами ООН Руководящие принципы по вопросу перемещения лиц внутри страны (1998) (далее – Руководящие принципы). Эти принципы хотя и не имеют обязательной силы и носят лишь рекомендательный характер, однако отражают международно-правовые нормы в области прав человека и положения международного гуманитарного права, выступают исходными началами для обеспечения соответствующей защиты лиц, подвергшихся вынужденному перемещению в пределах своего государства. Они являются теми минимальными стандартами работы с внутренне перемещенными лицами, которые признаны международным сообществом и используются все возрастающим числом государств и учреждений.

Украинская власть, учитывая насущную необходимость в урегулировании вопросов по защите прав внутренне перемещенных лиц, приняла Закон Украины от 20 октября 2014 г. № 1706-VII «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц». Данный Закон в соответствии с Конституцией и законами Украины, международно-правовыми документами по защите прав человека, в том числе и Руководящими принципами по вопросу перемещения лиц внутри страны, устанавливает гарантии соблюдения прав, свобод и законных интересов внутренне перемещенных лиц. Так, в Законе с учетом положений Руководящих принципов определено понятие «внутренне перемещенные лица»; обстоятельства, служащие основанием для получения статуса внутренне перемещенного лица; прописана процедура взятия перемещенного лица на учет; закреплена возможность обжалования решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления или их должностных лиц; гарантии защиты прав указанной категории лиц, в частности по обеспечению прав на занятость, общеобязательное государственное социальное страхование, пенсионное обеспечение, медицинское обслуживание, защиту имущества и собственности, образование и т. п.

В то же время в Законе не нашли четкого отражения положения разд. V Руководящих принципов по возвращению, расселению и реинтеграции внутренне перемещенных лиц. Суть принципов данного раздела

сводится к тому, что компетентные государственные органы несут обязанность и ответственность за создание и предоставление средств, которые позволили бы перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях вернуться домой. Этот вопрос является важным для тех лиц, которые изъявили желание вернуться на место своего прежнего проживания, и власть должна прикладывать все усилия для реинтеграции таких лиц и предоставления им соответствующей помощи по возврату имущества, которое они оставили, или же обеспечить получение надлежащей компенсации либо справедливого возмещения за него.

Делая дальнейшие шаги в направлении обеспечения реализации имплементированных норм международного права в области прав человека, украинские власти с целью совершенствования деятельности государства по утверждению и соблюдению прав и свобод человека, создания действенного механизма защиты в Украине прав и свобод человека, решения системных проблем в указанной сфере разработали и утвердили 25 августа 2015 г. Национальную стратегию в области прав человека. В Стратегии и Плана действий по реализации Национальной стратегии в области прав человека на период до 2020 года, утвержденного распоряжением Кабинета Министров Украины от 23 ноября 2015 г., нашли отражение вопросы обеспечения создания надлежащих условий для реализации и защиты прав и свобод внутренне перемещенных лиц.

Таким образом, закрепленный в законодательстве Украины комплекс прав, свобод и обязанностей внутренне перемещенных лиц соответствует нормам международного права, которые определяют систему прав и свобод вышеупомянутой категории лиц. Однако в Украине наиболее актуальной проблемой остается механизм обеспечения административно-правового статуса лиц, подвергшихся вынужденному переселению внутри страны, которая заключается в неспособности государства в полном объеме выполнять те обязанности, которые возлагаются на него Конституцией Украины и которые взяла на себя Украина в соответствии с международными обязательствами, а также реально гарантировать права, которые составляют основу как института прав и свобод, так и административно-правового статуса внутренне перемещенных лиц. К основным проблемам в сфере обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц следует отнести, в частности, финансовые ресурсы и инфраструктурные возможности для поддержки лиц, которые для сохранения своей жизни вынуждены были оставить постоянное место жительства, потерять работу, возможность получить соответствующее образование и т. п.

Закрепление в нормативных правовых актах прав и свобод внутренне перемещенных лиц не означает, что им автоматически гарантируется

их реализация, охрана или защита. Важным в данном случае является сам процесс трансформации прав и свобод указанной категории населения из области определенных социальных возможностей в сферу реальной действительности. Необходимо не только закрепление на законодательном уровне прав и свобод внутренне перемещенных лиц, но и их материализация – действительное получение ими того блага, которое составляет содержание данного права, т. е. его реализация. Таким образом, признание прав и свобод внутренне перемещенных лиц должно предусматривать их практическое осуществление и гарантировать их защиту. Последнее зависит от государства, которое должно создать эффективный механизм правового обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц.

Для достижения цели, определенной в Национальной стратегии в области прав человека, в частности обеспечения надлежащей защиты прав и свобод внутренне перемещенных лиц, необходимо совершенствование нормативной правовой базы путем всесторонней имплементации положений Руководящих принципов по вопросу перемещения лиц внутри страны, создания специальных административных органов, деятельность которых направлена на выполнение положений законодательства в сфере прав и свобод внутренне перемещенных лиц, координации усилий различных ведомств, а также надлежащего финансирования из государственного бюджета.

УДК 343.412

*Е.В. Катеринчук*

### **ПРОБЛЕМЫ СООТВЕТСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ЗАПРЕТА ПЫТОК**

Конституционная норма Украины о запрете пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения или наказания отвечает положениям, которые содержатся в ст. 5 Всеобщей декларации прав человека (1948), ст. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), ст. 3 Декларации ООН о защите всех лиц от пыток и других жестоких, нечеловеческих или таких, что унижают достоинство, видов обращения или наказания (1975), Конвенции ООН против пыток и других жестоких, нечеловеческих или таких, что

унижают достоинство, видов обращения или наказания (1984), Европейской конвенции о предотвращении пыток или нечеловеческого или унижающего достоинство обращения или наказания (1987) и в других международно-правовых актах.

Следует отметить, что Уголовный кодекс Украины не воссоздает вышеуказанные конституционные положения и требования международно-правовых актов, которые защищают права человека. Так, в 2001 г. украинский законодатель ввел в уголовное законодательство Украины новый состав преступления – пытки. В ч. 1 ст. 127 УК Украины пытки определяются как умышленное причинение сильной физической боли или физического или морального страдания путем нанесения побоев, мучений или других насильственных действий с целью принудить пострадавшего или другое лицо совершить действия, которые противоречат их воле, в том числе получить от него или другого лица сведения или признания, или с целью подвергнуть наказанию его или другое лицо за действия, совершенные им или другим лицом или в совершении которых он или другое лицо подозревается, а также с целью запугивания или дискриминации его или других лиц.

Определение пытки, приведенное в ст. 127 УК Украины, значительно отличается от того, что дано в ст. 1 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Украина является участником Международного пакта о гражданских и политических правах и Первого факультативного протокола к нему и присоединилась к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Согласно ст. 9 Конституции Украины действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства. Это положение содержится также в Законе Украины «О международных договорах Украины», ст. 19 которого признает приоритет международного договора относительно норм национального закона, если между ними есть коллизия. Исходя из этого, в Украине должно действовать определение пытки, данное в ст. 1 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Такой шаг является отступлением от основных положений международных актов против пыток, подавляющее большинство которых предусматривают специального субъекта этого преступления – сотрудников правоохранительных органов (полиции), пенитенциарных учреждений, военнослужащих, врачей, так как именно эти субъекты представляют