

# МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

*Лазур Я. В.,*

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права  
Ужгородського національного університету

УДК 341.1/8

## *Аналіз роботи інституцій Європейського Союзу щодо забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина*

Проблема створення і розвитку діючого механізму забезпечення прав і свобод громадянина у державному управлінні є завжди актуальною для будь-якої демократичної держави. Не є винятком і Україна, в Конституції якої закріплено низку фундаментальних прав і свобод громадян у сфері управління державними справами. Однак правове закріплення навіть самих найпрогресивніших законодавчих конструкцій не означає їх автоматичного втілення у сферу суспільних відносин. За відсутності механізму реалізації проголошені права і свободи залишаються декларативними і скоріше сприяють розвитку правового нігілізму у населення, ніж формуванню та зміцненню громадянського суспільства. З огляду на це уявляється є актуальним дослідження досвіду держав-членів Європейського Союзу у сфері контролю за додержанням прав і свобод людини. При цьому, якщо досвід функціонування Європейського Суду було висвітлено у багатьох наукових джерелах (Капустинський А. В., Липачова Л. М., Супун Д. М., Федорова А. Л. та ін.), то діяльність Комісара з прав людини та Агентства Європейського Союзу з основних прав ще не була предметом наукового дослідження. Це обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою якої є аналіз інституцій Європейського Союзу у сфері захисту прав людини.

Проблема прав людини та громадянина завжди займала важливе місце в європейській правовій думці. Разом з тим активізація процесів щодо визначення правового статусу громадянина у його відносинах із органами державної влади розпочинається після Другої світової війни, одночасно з розбудовою Європейського Співтовариства [1, с 143].

Принцип пріоритетності прав людини було визначено у травні 1948 року, коли ініціатори європейської інтеграції провели Конференцію міжнародного комітету рухів за європейську єдність у м. Гаага. У Резолюції вказаної Конференції, зокрема, було сказано, що Конгрес вважає, що майбутній союз або федерація має бути відкритим для всіх європейських країн, в яких існує демократичне правління, й які зобов'язуються дотримуватись Хартії прав людини; приймає рішення заснувати Комісію для негайного вирішення подвійного завдання, а саме: підготовки проекту такої Хартії та визначення стандартів, яким повинна відповідати держава, що прагне називатись демократичною [2, с 54].

## **Аналіз роботи інституцій Європейського Союзу...**

Основний зміст першої частини цих двох положень було внесено до статті 3 Статуту Ради Європи:

Кожна держава-член Ради Європи визнає принцип верховенства права та принцип, згідно з яким кожна особа, яка перебуває під її юрисдикцією, повинна користуватись всіма правами людини й основними свободами.

Значимість прав людини підкреслюється також і в інших положеннях Статуту Ради Європи, а в статті 8 навіть проголошено, що серйозні порушення прав людини й основних свобод є підставою для призупинення або ж для позбавлення держави-члена членства у Раді Європи [3, с. 29].

5 травня 1949 року була офіційно створена Рада Європи відповідно до Лондонської Угоди, підписаної десятима країнами-засновниками. Цей договір зараз відомий як Статут Ради Європи. Як один з провідних напрямів діяльності цього органу було визначено розробку і запровадження Конвенції з прав людини для Європи.

12 липня 1949 року було підготовлено проект Європейської конвенції з прав людини і проект Статуту Європейського Суду та подано їх до утвореного Комітету міністрів Ради. Комітет міністрів Ради Європи (фр. *Comite des ministres du Conseil de l'Europe*) є органом Ради Європи, що приймає рішення. До його складу входять міністри закордонних справ всіх держав-членів або їх постійні дипломатичні представники в Страсбурзі. Це одночасно урядовий орган, в якому національні підходи до вирішення проблем, що стоять перед європейським суспільством можуть обговорюватися на рівній основі. У співпраці з Парламентською Асамблеєю Комітет Міністрів стоїть на сторожі європейських цінностей, а також контролює дотримання державами-членами своїх зобов'язань.

У серпні 1949 року на Асамблеї було висунуто пропозицію, у якій зазначалося про створення Європейської комісії з прав людини і Європейський суд з прав людини (далі - Суд) з метою забезпечення даної конвенції.

Після цього звернення Комітет з правових питань постановив, що хоча кожна держава має право встановлювати норми для захисту прав людини в межах своєї території, метою колективної гарантії повинно бути забезпечення того, щоб такі норми та їх застосування відповідали загальним принципам права, визнаним цивілізованими державами (ст. 38 Статуту Постійної палати міжнародного правосуддя). У ситуації, коли основні права вже було погоджено, але обговорення ролі Суду і права на індивідуальне звернення до суду все ще обговорювалися у серпні 1950 року Комітет міністрів вирішив зробити факультативними як юрисдикцію Суду, так і право на індивідуальне звернення. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод набула чинності 3 вересня 1953 року.

*Головною передумовою ефективного захисту Конвенцією прав людини в Європі є застосування Конвенції державами в їхньому правопорядку у світлі прецедентної практики Суду. Це передусім передбачає приведення державами законів та адміністративної практики у відповідність з Конвенцією.*

*Відповідно до Рекомендації Rec(2004)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини, ухваленій на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р., Комітет міністрів, згідно зі статтею 15.b Статуту Ради Європи, рекомендує державам-членам:*

*I. Забезпечити наявність належних та ефективних механізмів для систематичної перевірки законопроектів на відповідність Конвенції у світлі прецедентної практики Суду.*

*II. Забезпечити наявність таких механізмів для перевірки на відповідність, у разі необхідності, існуючих законів та адміністративної практики, включаючи викладене у постановах, наказах та циркулярах.*

*III. Забезпечити якомога швидше адаптацію законів та адміністративної практики з метою запобігання порушенням Конвенції.*

Аналізуючи функціонування європейської системи із захисту прав людини і громадянина, необхідно зупинитися на особливостях правового статусу Комісара з прав людини. Комісар з прав людини є незалежною інстанцією в рамках Ради Європи, якому доручено сприяти інформуванню та додержанню стандартів щодо прав людини в 47 державах-членах Ради Європи.

Ініціативи щодо створення інституту було прийнято Радою Європи Другому Саміті в Страсбурзі 10–11 жовтня 1997 року. 7 травня 1999 року Комітет міністрів ухвалив резолюцію, якою заснував посаду Комісара і визначив його повноваження. Перший комісар, Альваро Хіль Роблес, обіймав цю посаду з 15 жовтня 1999 року по 31 березня 2006 року, після чого його змінив Томас Хаммарберг.

Основні повноваження комісара з прав людини викладені у Резолюції (99)50 про Комісара Ради Європи з прав людини. Відповідно до цієї Резолюції, комісар повинен:

- сприяти ефективному дотриманню прав людини, а також надавати державам-членам сприяння у здійсненні Радою Європи стандартів у сфері прав людини;
- сприяти освіті та підвищенню обізнаності громадськості у сфері прав людини в державах-членах, що входять до Ради Європи;
- визначити можливі недоліки в законодавстві та практиці його застосування у сфері прав людини;
- сприяти діяльності національних інститутів омбудсмена та інших структур з прав людини, а також надавати рекомендації та інформацію, що стосуються захисту прав людини в усьому регіоні.

Діяльність Комісара з прав людини, таким чином, зосереджена на стимулюванні реформ для досягнення відчутного поліпшення в галузі додержання та захисту прав людини. Оскільки Комісар не належить до кола судових органів, комісаріат у справах не може діяти за індивідуальними скаргами, але комісар може робити висновки і вживати інших заходів на основі достовірної інформації про порушення прав людини окремими особами.

Комісар співпрацює з широким колом міжнародних та національних інститутів, а також організаціями, які здійснюють моніторинг прав людини. Його головними міжурядовими партнерами в цій сфері є Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані відділення, ОБСЄ, громадські організації правозахисної спрямованості, університети та аналітичні центри, що спеціалізуються на означених питаннях.

Комісар прагне брати участь у постійному діалозі з Радою Європи, державам-членам і проводить офіційні поїздки для всеосяжної оцінки ситуації з правами людини. Такі місії зазвичай включають до себе зустрічі з вищими представниками уряду, парламенту, судової системи, а також провідними членами неурядових організацій, що спеціалізуються на захисті прав людини, та іншими представниками інститутів громадянського суспільства. Комісар здійснює аналіз додержання стандартів у сфері прав людини і надає докладні рекомендації щодо можливих шляхів поліпшення існуючої ситуації. Доповіді регулярно публікуються і поширюються засобами масової інформації, неурядовими організаціями, іншими суб'єктами відносин у вказаній сфері.

Через кілька років після офіційного візиту в країну, комісар або підпорядковане йому Управління здійснює наступний візит для оцінки прогресу, досяг-

## **Аналіз роботи інституцій Європейського Союзу...**

нутого у здійсненні наданих рекомендацій. Комісар згодом висвітлює результати повторної перевірки у спеціальній доповіді, яка також є відкритою для громадськості. Крім того, Комісар здійснює поїздки в країни й регіони, з тим, щоб зміцнити відносини з владою і вивчити одне або кілька проблемних питань, без складання за результатами поїздки спеціальних доповідей.

Комісару з прав людини також доручено надавати рекомендації та інформацію про захист прав людини та запобігання порушень прав людини. Коли комісар вважає це за доцільне, його Управління дає рекомендації щодо конкретних питань у сфері захисту прав людини в одній або декількох державах-членах. Крім того, на прохання національних органів або за власною ініціативою Комісар може також давати висновки щодо проектів законів і конкретної правозастосовної практики.

Комісар також уповноважений сприяти обізнаності щодо прав людини в Раді Європі. З цією метою Управління комісара виступає одним з організаторів семінарів та інших заходів з різних питань додержання та захисту прав людини, підтримує постійний діалог з урядами, організаціями громадянського суспільства та освітніми установами з метою підвищення обізнаності громадськості держав-членів Ради Європи в означеній галузі.

Комісар тісно співпрацює з національними омбудсменами, національними правозахисними установами та іншими структурами, на яких покладено функції щодо захисту прав людини. Комісар також підтримує тісні робочі відносини з омбудсменом Європейського Союзу, організовує круглі столи з омбудсменами і національними інститутами з прав людини держав-членів Ради Європи. У країнах, де вони не існують або не повністю розроблені, комісар сприяє їх створенню та ефективному функціонуванню.

Серед органів Європейського Союзу, які спеціалізуються на захисті прав людини, необхідно також назвати Агенство Європейського Союзу з основних прав (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)), яке було засноване у Відні на підставі Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року [4].

Повага до прав людини й основних свобод належить до спільних цінностей усіх держав-членів Європейського Союзу. Відповідно до статті 6 Договору про Європейський Союз: Союз поважає основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод, підписаної в Римі 4 листопада 1950 року, оскільки вони впливають із загальних конституційних традицій держав-членів, в якості загальних принципів права Співтовариства.

Метою Агенства є надання відповідним установам та органам Співтовариства та його держав-членів допомоги та експертних послуг щодо основних прав, при здійсненні права спільноти й надання їм підтримки у вживанні заходів та розробки відповідних напрямків діяльності.

Агенство має такі основні завдання:

- збір, аналіз і поширення об'єктивної, надійної та порівнянної інформації, пов'язаної з положенням щодо додержання основних прав людини в ЄС;
- розробка порівнянності та надійності даних за допомогою нових методів і стандартів;
- проведення та / або заохочення досліджень й розробок в сфері основних прав людини;
- розробка та публікація фактів та висновків з конкретних тем, за своєю власною ініціативою або на прохання Європейського парламенту, Ради або Комісії;
- сприяння діалогу з громадянським суспільством з метою підвищення обізнаності громадськості щодо основних прав людини.

Агенство, однак, не уповноважено розглядати скарги окремих осіб або здійснювати нормативні повноваження з прийняття рішень.

Тематичні напрямки роботи Агентства були визначені на п'ять років багаторічним Робочим планом (Постанова (2008/203/ЄС) ухвалена Радою після консультацій з Європейським парламентом). Пріоритетні напрямки діяльності Агентства – боротьба проти расизму, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості.

Агентство тісно співпрацює з іншими установами та органами, що працюють на національному та європейському рівні, розвивається плідна співпраця з Радою Європи і з громадянським суспільством, наприклад, шляхом створення основних прав платформи.

Органами Агентства є:

– Директор, який відповідає за повсякденне управління Агентством, за призначення його співробітників, а також підготовку та реалізацію щорічної програми роботи;

– Правління, яке несе відповідальність за забезпечення ефективного та раціонального управління Агентством, складає проект бюджету і програми роботи, а також моніторинг їх подальшої реалізації;

– Виконавча рада, яка надає допомогу Правлінню;

– Науковий комітет, який несе відповідальність за забезпечення якості наукової роботи Агентства.

Агентство Європейського Союзу з основних прав охоплює ЄС і його 27 держав-членів. Крім того, країни-кандидати можуть брати участь у роботі Агентства як спостерігачі (Туреччина, Хорватія, колишня Югославська Республіка Македонія). Рада може також запропонувати країнам, які прийшли до висновку про асоціацію з ЄС, участь у діяльності Агенства.

Агентство Європейського Союзу з основних прав стало правонаступником колишнього Європейського центру моніторингу з питань расизму і ксенофобії, що був створений на підставі постанови Ради (ЄС) №1035/97 від 2 червня 1997 року.

Європейський центр моніторингу з питань расизму і ксенофобії здійснював свою діяльність з 1997 по 2007 рік, надаючи Співтовариству та його державам-членам об'єктивну, надійну та достовірну інформацію з проблем расизму, ксенофобії та антисемітизму в країнах ЄС. Мета його діяльності полягала у наданні допомоги ЄС та його державам-членам у вжитті заходів або визначенні напрямів дій по боротьбі проти расизму і ксенофобії. Центр вивчав ступінь і розвиток проявів расизму та ксенофобії, а також здійснював аналіз їх причин, наслідків та умов. Це було досягнуто головним чином за рахунок функціонування європейської інформаційної мережі з питань расизму і ксенофобії (RAXEN), в якій здійснювався збір відповідної інформації на національному рівні. Центром було розроблено стратегії по боротьбі проти расизму і ксенофобії, а також здійснювалося виявлення і поширення прикладів позитивної практики у вирішенні цих важливих питань.

У кожній державі в залежності від моделі організації адміністративної юстиції принципи діяльності у сфері захисту прав людини реалізуються різними способами і в різних обсягах. Для більш детального вивчення європейських стандартів судового адміністративного процесу необхідно звертатися до їх проявів у законодавстві, доктрині та судовій практиці окремих європейських держав. Таке дослідження є корисним не лише з точки зору впливу загальноєвропейських стандартів на національне законодавство (це стосується, в першу чергу, держав, де адміністративна юстиція сформувалась порівняно нещодавно), а й у світлі впливу досвіду окремих країн на вироблення таких стандартів і їх еволюцію.

Більше того, беручи до уваги, що стандарти Конвенції є мінімальним рівнем забезпечення прав особи в судовому процесі, а також наявність особливостей

## **Аналіз роботи інституцій Європейського Союзу...**

їх застосування при розгляді адміністративних справ, для України важливим є врахування кращих здобутків європейських держав у галузі судового захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади та більш високих стандартів, втілених в законодавстві окремих європейських держав.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування / Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. – К. : Арттек, 1997. – 624 с.
2. Дейвіс Н. Європа: історія / Дейвіс Н.; [пер. з англ. П. Таращук]. – К. : Основи, 2001. – 1463 с.
3. Гом'єн Д. Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини / Гом'єн Д. – Львів : Кальварія, 1998. – 172 с.
4. Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights //OJ L 53, 22.2.2007, p. 1-14.

#### **Лазур Я. В. Аналіз роботи інституцій Європейського Союзу, їхній досвід у сфері забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина**

Стаття присвячена дослідженню досвіду забезпечення прав і свобод людини громадянина державами-членами Європейського Союзу та його уповноваженими на те органами. Автор висвітлює історичні й правові передумови створення інституцій ЄС, їх напрями діяльності, їхню співпрацю з іншими міжнародними органами й представниками різних держав, на яких покладено функції щодо захисту прав людини, з питань міжнародних стандартів з прав людини, їх забезпечення і захисту

**Ключові слова:** права й свободи людини та громадянина, Європейський Союз, Європейська конвенція з прав людини, прецедентна практика, Комісар з прав людини, Агенство з прав людини.

#### **Лазур Я. В. Анализ работы институтов Европейского Союза, их опыт в сфере обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина**

Статья посвящена исследованию опыта обеспечения прав и свобод человека и гражданина государствами-членами Европейского Союза и его уполномоченными на то органами. Автор освещает исторические и правовые предпосылки создания институтов ЕС, их направления деятельности, их сотрудничество с другими международными органами и представителями различных государств, на которых возложены функции по защите прав человека, по вопросам международных стандартов прав человека, их обеспечения и защиты.

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, Европейский Союз, Европейская конвенция по правам человека, прецедентная практика, Комиссар по правам человека, Агенство по правам человека.

#### **Lazur J. Analysis of the European Union institutions, their experience in the field of fundamental rights and freedoms of man and citizen**

The article is devoted to the research of experience of ensuring the rights and freedoms of man and citizen of the Member States of the European Union and its authorized agencies. The author covers the historical and legal preconditions of creation of the EU institutions, their directions of activity, cooperation with other international bodies and representatives of other States responsible for the duties to protect human rights in international human rights standards and to ensure its protection.

**Key words:** human rights and freedoms of man and citizen, the European Union, the European Convention on Human Rights, case law, the Commissioner for Human Rights, European Union Agency for Fundamental Rights.