

УДК 321.244

Андрій Деркач,
канд. юрид. наук,
Народний депутат України

СТАНДАРТИ ОБСЄ У СФЕРІ ПРАВОЗАХИСТУ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЮ ЮСТИЦІЄЮ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз еволюції стандартів Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ) щодо механізмів захисту прав людини в умовах становлення національних систем конституційної юстиції держав-учасниць ОБСЄ. Досліджено питання застосування відповідних стандартів в Україні, зокрема, органами конституційної юстиції.

Ключові слова: захист прав, конституційна юстиція, права людини, реалізація прав, стандарти ОБСЄ.

Варто відзначити, що з моменту утворення Парламентської Асамблеї з безпеки та співробітництва у Європі, які пізніше стали системою ОБСЄ, питанням національних механізмів захисту прав людини у документах ОБСЄ та у публікаціях, здійснених під егідою ОБСЄ, приділялася неабияка увага. Водночас відповідна проблематика залишається малодослідженою як загалом у сучасній вітчизняній правовій доктрині, так і у вимірі застосування відповідних стандартів у системі конституційної юстиції, лише окремі згадки про відповідні питання можна побачити у роботах вітчизняних юристів-міжнародників, таких як Б. В. Бабін, М. О. Баймуратов, О. О. Грінченко та ін., отже, відповідний аналіз вказаних процесів у межах науки конституційного права вбачається вкрай актуальним.

Метою статті є системне визначення становлення стандартів ОБСЄ стосовно національних механізмів захисту прав людини та їх реалізації у системі конституційної юстиції України. Досягнення такої мети має ґрунтуватися на визначенні ролі документів ОБСЄ та публікацій, схвалених під егідою ОБСЄ, на формуванні таких стандартів, окресленні механізмів їх використання та застосування у вітчизняній практиці, визначенні перспектив удосконалення механізмів реалізації таких стандартів в Україні.

Варто вказати, що спеціальних стандартів ОБСЄ щодо розбудови та діяльності національних систем конституційної юстиції на тепер немає; водночас для відповідного правозахисного виміру важливими видаються стандарти ОБСЄ щодо механізмів захисту прав людини та діяльності правозахисників, такі як резолюція Парламентської асамблеї

ОБСЄ від 9 липня 2007 р. про посилення уваги ОБСЄ щодо правозахисників та національних правозахисних інституцій [15].

У вказаному акті міститься нагадування про те, що схвалені в галузі людського виміру ОБСЄ зобов'язання становлять безпосередній та прямий інтерес для усіх держав-учасниць та не належать виключно до сфери їх внутрішніх справ. У ст. 3 резолюції 2007 р. вказується, що захист та заохочення прав та основних свобод людини є одним із найважливіших обов'язків держав та що свобода, справедливість та мир засновані та визнанні та повазі цих прав та свобод. У ст. 11 цієї резолюції додається, що національні закони, які відповідають Статуту ООН та міжнародним зобов'язанням держав у сфері прав людини, є базисом для дотримання та здійснення прав та свобод людини, а також для будь-якої діяльності щодо заохочення, захисту та ефективної реалізації цих прав та свобод [15].

Відповідно у ст. 12 та 13 цієї резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ вказано, що права людини та основні свободи з найбільшою часткою імовірності можуть забезпечуватися в умовах, коли громадяни мають можливість індивідуально чи колективно притягнути до відповідальності власний уряд; що кожна людина має право на ефективний недискримінаційний доступ (на індивідуальних чи колективних засадах) на участь у публічному управлінні та громадських справах [15]. Вбачається, що ці приписи мають величезне значення для формування та реалізації національних процедур індивідуальних звернень до структур конституційної юстиції й для використання відповідних механізмів для захисту індивідуальних прав.

Необхідно констатувати, що ключовою структурою ОБСЄ з питань становлення

стандартів у сфері прав людини є Бюро демократичних інститутів та прав людини (далі – БДІПЛ). Саме БДІПЛ нині підтримує правові реформи у державах-учасниках, аналізує запити щодо конкретних компонентів законопроектів та чинних законів з питань їх ясності та послідовності, їх відповідності зобов'язанням ОБСЄ, міжнародним стандартам у сфері прав людини та визнаній добрій практиці [БДИ].

Важливими у цьому контексті вбачаються окремі приписи Керівних принципів щодо захисту правозахисників, оприлюднених БДІПЛ ОБСЄ у 2014 р. Цей документ ґрунтувався на тривалому процесі розвитку відповідних приписів засадничих документів ОБСЄ, істотним етапом якого було проведення Додаткової наради з людського виміру БДІПЛ ОБСЄ у березні 2006 р. «Правозахисники та Національні правозахисні інституції»: правові, державні та недержавні аспекти» та іншої Додаткової наради з людського виміру БДІПЛ ОБСЄ «Забезпечення та захист прав людини» 12-13 червня 2007 р. [10], [9].

Зокрема, у п. 10 Керівних принципів «Сприятливі правові, адміністративні та інституційні системи» вказано, що національні правові, адміністративні та інституційні системи мають сприяти створенню та зміцненню безпечних і сприятливих умов, у яких правозахисники користуються захистом, підтримкою і можливостями для здійснення своєї законної діяльності. При цьому внутрішнє законодавство, правила, політика та практика мають бути сумісними із зобов'язаннями ОБСЄ та з міжнародними стандартами у сфері прав людини; вони мають бути досить чіткими для забезпечення правової певності, запобігання їх свавільному застосуванню, а відповідна інституційна база має гарантувати дотримання основоположного принципу справедливості належної правової процедури [8].

Як вказано у п. 11 Керівних принципів «Законність, необхідність і пропорційність обмежень основоположних прав у зв'язку із правозахисною діяльністю», міжнародні документи у сфері прав людини допускають обмеження лише окремих прав та лише в тому разі, якщо такі обмеження належним чином встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві для досягнення якоїсь із передбачених законом цілей. Більш того, такі обмеження мають бути пропорційними і сумісними з іншими основними принципами прав людини, включно із заборонаю дискримінації. При цьому додається, що міжнародні правозахисні механізми завжди наголошували, що межі допустимих

обмежень підлягають, як правило, вузькому тлумаченню, а той факт, що право захищати права людини є ключовим для реалізації всіх інших прав, ще більше звужує межі допустимих обмежень. При цьому поріг відповідності вимогам необхідності та пропорційності будь-яких подібних обмежень слід вважати особливо високим [8].

У п. 23 Керівних принципів додається, що правозахисники не повинні піддаватися судовому цькуванню шляхом протиправних судових проваджень або будь-якого іншого зловживання судовою владою, а також шляхом інших санкцій за дії, що пов'язані з їхньою правозахисною діяльністю. Згідно з п. 37 цього документа, державні інститути та посадові особи мають утримуватися від участі в кампаніях з паплюження, створення негативного образу або стигматизації правозахисників та їхньої діяльності, що включає навішування негативних ярликів на правозахисників, дискредитацію правозахисної діяльності та самих правозахисників або свідомий наклеп на правозахисників у будь-якій формі [8]. Вбачається, що наведені принципи мають ключове значення й у діяльності конституційної юстиції.

Як вказано у п. 40 Керівних принципів, із метою запобігання маргіналізації правозахисників державні інститути мають розвивати активну та конструктивну взаємодію з ними, що розширить можливості правозахисників брати участь у житті суспільства, у тому числі у публічних дискусіях. При цьому державні інститути мають визнавати важливість та корисність роботи правозахисників, навіть коли вони висловлюють критичні зауваження на адресу органів влади або відкрито не погоджуються з ними. Додається, що слід сприяти постійному діалогу між правозахисниками та державними інститутами шляхом використання відповідних консультаційних механізмів; ці механізми також мають слугувати основою для планування спільних дій, кампаній та просвітницьких програм у сфері прав людини, які поглиблюватимуть обізнаність суспільства щодо тривожних явищ у сфері прав людини і сприятимуть застосуванню механізмів подання скарг й інших засобів підвищення рівня відповідальності держави та боротьби з порушеннями прав людини в країні [8].

Крім вищевказаних, для конституційної юстиції мають вагоме значення й приписи п. 41 Керівних принципів, за якими держави мають поважати, заохочувати і полегшувати правозахисну діяльність, вони мають вживати практичних заходів, спрямованих на створення безпечних і сприятливих умов, які уможливають вільну діяльність правоза-

хисників без незаконних обмежень, включно з такою діяльністю, яка проводиться індивідуально або спільно з іншими, всередині країни або на міжнародному рівні. У Керівних принципах вказано, що задля реалізації права на захист прав людини необхідним є повне здійснення інших прав і свобод [8].

Крім того БДПЛ приймає запити на здійснення підтримки законотворчої діяльності (включаючи аналіз законодавства та оцінку процесу підготовки законів) від будь-якого державного органу в регіоні ОБСЄ. Після отримання запиту на аналіз конкретного закону чи проекту БДПЛ аналізує зазначений документ з урахуванням характеру запиту, можливих наслідків схвалення цього закону та наявного часу. Крім запитів на аналіз документів від органів влади та інших державних інституцій, БДПЛ також приймає такі запити від місій та інших інституцій ОБСЄ у зв'язку з їх мандатом та проектами. Цікаво, що у власній діяльності БДПЛ ОБСЄ не торкається тих галузей, де діють інші органи ОБСЄ: це, насамперед, питання прав етнічних меншин та свободи медіа; проте питання конституційної юстиції чи загального виміру прав людини до компетенції інших інституцій ОБСЄ не належить. Водночас під час аналізу законів чи проектів БДПЛ тісно взаємодіє з іншими підрозділами міжнародних організацій, насамперед із Європейською комісією за демократію через право Ради Європи (Венеціанською комісією). БДПЛ та Венеціанська комісія регулярно об'єднують зусилля під час підготовки оглядів законодавства та видають спільні висновки та рекомендації [1].

Варто вказати, що хоча БДПЛ ОБСЄ доцільно не аналізував законодавство про конституційну юстицію, в окремих наявних висновках цієї інституції містяться важливі для формування відповідних міжнародних стандартів тези. Зокрема, варто згадати про Спільний висновок БДПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії щодо закону Тунісу про Вищий комітет з прав людини та фундаментальних свобод № 724/2013 від 17 червня 2013 р. У цьому висновку БДПЛ ОБСЄ прямо констатує, що аналіз окремого закону про інституцію, яка має повноваження у сфері захисту прав людини, є неповним без системного огляду усього національного законодавства окремої країни з питань захисту та реалізації прав людини [11]. В іншому Спільному висновку від 21 грудня 2013 р. щодо редакції 2005 р. закону Тунісу № 29/1967 про судову систему, вищу раду правосуддя та статус суддів міститься пряма пропозиція включити в закон вимоги до впорядкування судових справ на базі об'єктивних критеріїв, встановлених заздале-

гідь. При цьому цікавим вбачається той факт, що цей Спільний висновок був опрацьований БДПЛ ОБСЄ на підґрунті огляду професора Центральноєвропейського Університету (Будапешт) Каролі Барда [14].

Також варто вказати на Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту закону Республіки Казахстан про адвокатську діяльність та юридичну допомогу від 28 лютого 2018 р. FT-KAZ/316/2017. Цей Висновок посилається на норми ч. 3 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка передбачає право кожної людини на те, щоб «мати достатній час і можливість для підготовки свого захисту і зноситися з обраним їм самим захисником», а також на те, щоб «захищати себе особисто чи використовувати правову допомогу захисника на свій розсуд».

У ст. 13 Висновку вказано, що найбільш всеосяжним міжнародним документом рекомендаційного характеру у сфері захисту права на доступ до юридичних послуг та незалежності юридичної професії є Основні принципи, що стосуються ролі юристів, прийняті на Восьмому конгресі ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками в Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 р. У Висновку наводяться приписи вступної частини Основних принципів, за якою «для забезпечення належного захисту прав і основних свобод людини, користуватися якими повинні всі люди, необхідно, щоб всі люди дійсно мали доступ до юридичних послуг, що надаються незалежними професійними юристами». При цьому у висновку додається, що йдеться про важливі аспекти організації юридичної діяльності, такі як доступ до юридичних послуг, зокрема для того, щоб юристи могли виконувати всі свої професійні обов'язки в обстановці, вільній від загроз, перешкод, залякування або невинуватого втручання. Також Висновок містить посилання на ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та на рекомендації № R (2000) 21 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про свободу здійснення професії юриста» [3].

Цікаво, що у Висновку, окрім іншого, БДПЛ рекомендує виключити із законопроекту розділ про гарантовану державою юридичну допомогу та натомість регулювати гарантовану юридичну допомогу окремим законом, розробленим у рамках комплексної державної політики у сфері надання такої допомоги. У Висновку додається, що такому закону слід пройти широкі і дієві громадські консультації за участю не тільки юристів, але й усіх інших зацікавлених сторін, включаючи організації громадянського суспільства і громадськість у цілому [3].

Крім надання висновків на закони чи законопроекти, діяльність БДПЛ ОБСЄ у сфері формування відповідних міжнародних стандартів полягає у стимулюванні розвитку відповідної правової доктрини. Це можна побачити на прикладі підтримки видання науково-практичних публікацій разом із іншими структурами ОБСЄ, такими як Координатор проектів ОБСЄ в Україні. Так, за сприяння БДПЛ ОБСЄ та Координатора проектів ОБСЄ у 2013 р. в рамках проекту «Підвищення рівня правової обізнаності стосовно прав людини та механізмів їхнього захисту» було видано посібник із написання судових рішень (автори Куйбіда Р. та Сироїд О.) [4]. У 2015 р. за підтримки БДПЛ ОБСЄ та Координатора проектів ОБСЄ було видано посібник для громадських об'єднань «Моніторинг судового процесу» (автори Банчук О., Куйбіда Р. та Середа М.), покликаний допомогти громадським об'єднанням у проведенні моніторингу судових процесів з метою підвищення обізнаності суспільства про функціонування судової системи, наводяться приклади зарубіжного досвіду застосування цього діагностичного інструменту. На основі методик, розроблених БДПЛ ОБСЄ, та з огляду на українські реалії, у посібнику було надано поради щодо організації, проведення моніторингу судових процесів в Україні та адвокації відповідних результатів [2].

Також за підтримки БДПЛ ОБСЄ та Координатора проектів ОБСЄ в Україні було видано низку навчальних видань авторства Т. І. Фулей, провідного фахівця Національної школи суддів України. Так, посібник «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві» був підготовлений для проведення серії семінарів для суддів адміністративних судів України щодо застосування практики ЄСПЛ, організованих Координатором проектів ОБСЄ, Проектом ЄС Твінінг «Підвищення ефективності та якості управління адміністративних судів в Україні», Вищим адміністративним судом України та Національною школою суддів України. З метою обговорення найбільш актуальних питань правозастосування та підвищення інтерактивності навчання щодо окремих питань у посібнику наводилися ситуативні завдання (для обговорення в малих групах) та приклади з національної практики [6].

Подібне видання 2015 р. було підготовлене для проведення серії тренінгів для суддів адміністративних судів України щодо застосування практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), організованих Національною школою суддів України у співпраці з Верховним Судом України та Вищим

адміністративним судом України в межах проекту «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя», що реалізується Координатором проектів ОБСЄ за фінансової підтримки Уряду Канади [5], та для проведення подібної серії тренінгів для суддів загальних судів України [7].

У 2016 р. за підтримки вищевказаних структур ОБСЄ було видано збірку навчальних матеріалів курсу для учасників тренінгу «Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя в адміністративному судочинстві». Видання було розроблене з використанням матеріалів, підготовлених робочою групою, яка працювала над розробкою курсу у формі тренінгу із застосуванням інтерактивних методів навчання дорослої високопрофесійної аудиторії та з урахуванням кращого світового досвіду навчання суддів, який відображено у Концепції національних стандартів суддівської освіти, схваленої Науково-методичною радою Національної школи суддів України [12], [13].

Отже, підсумовуючи, треба дійти таких висновків. Діяльність ОБСЄ у сфері демократичних інститутів та прав людини має вагомe значення для формування міжнародних стандартів щодо захисту прав людини в системі конституційної юстиції. Попре те, що серед документів ОБСЄ нaгeпeр відсутні акти, прямио присвячені питанням конституційної юстиції, в окремих резолюціях Парламентської асамблеї ОБСЄ з прав людини та в окремих Керівних принципах, опрацьованих БДПЛ ОБСЄ з питань діяльності правозахисників, містяться стандарти відповідної поведінки державних органів, які можуть бути застосовані й до правозахисту в системі конституційного правосуддя та судочинства.

Важливими у цій сфері також вбачаються окремі консультативні висновки, які БДПЛ ОБСЄ зробило як самостійно, так і разом із Венеційською комісією з питань окремих законів у сфері державного захисту прав людини та організації правосуддя й судочинства. Усі наведені акти ОБСЄ активно використовують міжнародні стандарти ООН та Ради Європи, крім того, запровадження таких стандартів у національну правову практику країн-учасниць ОБСЄ є метою чисельних науково-практичних та методичних публікацій, які здійснюються за підтримки ОБСЄ, зокрема в Україні. Аналіз найбільш ефективних механізмів використання та застосування відповідних стандартів ОБСЄ у вітчизняній практиці Конституційного суду України має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. БДИПЧ и содействие законотворческой деятельности / БДИПЧ ОБСЕ. URL : <https://www.osce.org/ru/odihr/147261?download=true>
2. Банчук О., Куйбіда Р., Серета М. Моніторинг судового процесу: посібник для громадських об'єднань. К. : ВАІТЕ, 2015. 70 с.
3. Заключение по проекту закона Республики Казахстан об адвокатской деятельности и юридической помощи, Варшава, 28 февраля 2018 г. Opinion-Nr.: FT-KAZ/316/2017[YM]. URL: www.legislationline.org
4. Куйбіда Р., Сирод О. Посібник із написання судових рішень. К. : Дрім Арт, 2013. 224 с.
5. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид., випр., допов. К. : КП ОБСЕ, 2015. 128 с.
6. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві : роздаткові матеріали. К. : ВАІТЕ, 2013. 56 с.
7. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К. : КП ОБСЕ, 2015. 208 с.
8. Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders : manual / handbook: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. Warsaw, ODIHR OSCE, 2014. 152 p.
9. Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices (April 2007 – April 2008). Warsaw : ODIHR, 2008. 52 p.
10. Human Rights Defenders in the OSCE Region: Our Collective Conscience. Warsaw : ODIHR, 2007. 92 p.
11. Joint Opinion on the Law relating to the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of the Republic of Tunisia (Opinion 724 /2013) Strasbourg, Warsaw, 17 June 2013. URL : www.legislationline.org/documents/id/17976
12. Materials of the course “Application of the European Convention on Human Rights and the case-law of the European Court of Human Rights” for training participants : OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, 27 December 2017. URL : <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/364176>
13. Methodology on Carrying out Monitoring of Judgements on Application of the European Convention on Human Rights and the Case-Law of the European Court of Human Rights by Judges in Ukraine : OSCE Project Co-ordinator in Ukraine, 6 June 2017. URL : <https://www.osce.org/project-coordinator-in-ukraine/321746>
14. Opinion on the Law 29/1967 concerning the Judicial System, the Supreme Council of the Judiciary, and the Status of Judges in Tunisia (as amended up to 12 August, 2005) Strasbourg, Warsaw, 21 December 2013. URL : <http://www.legislationline.org/documents/id/17846>
15. OSCE Parliamentary Assembly Resolution on Strengthening OSCE Engagement with Human Rights Defenders and National Human Rights Institutions, 5-9 July 2007, Kyiv. URL : <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2007-kyiv/declaration-8/250-2007-kyiv-declaration-eng/file>

В статті проведено аналіз розвитку стандартів ОБСЕ в сфері механізмів захисту прав людини в умовах становлення національних систем конституційної юстиції держав-учасників ОБСЕ. Исследован вопрос применения соответствующих стандартов в Украине, в частности, органами конституционной юстиции.

Ключевые слова: защита прав, конституционная юстиция, права человека, реализация прав, стандарты ОБСЕ.

Author analyses the development of the OSCE Standards in area of the defense the Human Rights in conditions of the development the national constitutional justice systems of OSCE participating States. The issue of the implementing the coherent standard in Ukraine, including the constitutional justice activities is researched in the article.

Key words: Human Rights` Defense, constitutional justice, human rights, realization of rights, OSCE standards.

