

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.23>**Андрій Деркач,**

канд. юрид. наук, народний депутат України,

докторант Інституту законодавства Верховної Ради України

## НОРМАТИВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ

У статті аналізується становлення окремих європейських нормативних механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина та їх співвідношення з конституційною юстицією. Досліджено відповідні договірні та доктринальні положення та їх розвиток у рамках становлення механізмів забезпечення захисту прав людини в системі ОБСЄ, Ради Європи та ЄС. З'ясовано, що права людини та основні свободи з найбільшою долею вірогідності 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) до участі в публічному управлінні та громадських справах. Визначено, що приписи акта ОБСЄ мають безумовне величезне значення для формування та реалізації національних процедур індивідуальних звернень до структур конституційної юстиції й для використання відповідних механізмів для захисту індивідуальних прав. Наголошено, що питання формування в європейських державах механізмів конституційної юстиції, спроможних захистити права людини, залишається предметом значної уваги Ради Європи та відображається у нормативних стандартах, створених під егідою цієї організації, зокрема й у рамках діяльності Венеційської комісії та ЄСПЛ. Важливою для становлення й удосконалення національних моделей захисту прав людини стає практика роботи бюро демократичних інститутів і прав людини в аспекті підтримки законотворчої діяльності, за запитами від державних органів країн-учасниць ОБСЄ, а також від місії та інших інституцій ОБСЄ у зв'язку з їх мандатом та проектами. Зроблено висновок, що діяльність ОБСЄ у сфері демократичних інститутів та прав людини має вагоме значення для формування міжнародних стандартів щодо захисту прав людини в системі конституційної юстиції. Попре те, що серед документів ОБСЄ натеper відсутні акти, прямо присвячені питанням конституційної юстиції, в окремих резолюціях Парламентської асамблеї ОБСЄ з прав людини та в окремих Керівних принципах, опрацьованих бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ з питань діяльності правозахисників, містяться стандарти відповідної поведінки державних органів, які можуть бути застосованими й для правозахисту в системі конституційного правосуддя та судочинства.

**Ключові слова:** ОБСЄ, Рада Європи, ЄС, ефективні засоби правового захисту, захист прав людини, конституційна юстиція.

**Постановка проблеми.** Особливу увагу необхідно звернути на взаємний вплив національних та європейських механізмів захисту прав людини в рамках аналізу Організації з безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Ради Європи (далі – РЕ), Європейського Союзу (далі – ЄС) та органів, утворених в рамках діяльності цих наднаціональних структур.

**Метою статті** є дослідження правового регулювання захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина органами європейських міжнародних організацій і визначення шляхів удосконалення національного законодавства у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Так, діяльність ОБСЄ видається вкрай важливою для

змісту сучасних конституційних механізмів захисту прав людини. З часу утворення Парламенту 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. Хоча окремих, спеціальних стандартів ОБСЄ щодо розбудови та діяльності національних систем конституційної юстиції натеper немає; для відповідного правозахисного виміру важливими є 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 (далі – Резолюція 2007 р.) [1].

Резолюція 2007 р. нагадує 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 їхніх внутрішніх справ. У ст. 3 цього акта зазначено, 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 Резолюції 2007 р. констатується роль національних законів як базису для дотримання та здійснення прав та свобод людини, а також для будь-якої діяльності щодо заохочення, захисту та ефективної реалізації цих прав та свобод; водночас підкреслюється потреба відповідності цих актів Статуту ООН та міжнародним зобов'язанням держав у сфері прав людини [1].

Відповідно, у ст. 12 та 13 Резолюції 2007 р. вказано, що права людини та основні свободи з найбільшою долею вірогідності можуть забезпечуватися в умовах, коли громадяни мають можливість індивідуально чи колективно притягти до відповідальності власний уряд; що кожна людина має право на ефективний недискримінаційний доступ (на індивідуальних чи колективних засадах) до участі в публічному управлінні та громадських справах [1]. Ці приписи акта ОБСЄ мають безумовне величезне значення для формування та реалізації національних процедур індивідуальних звернень до структур конституційної юстиції й для використання відповідних механізмів для захисту індивідуальних прав.

Ключовою структурою ОБСЄ з питань становлення стандартів у сфері прав людини вбачається Бюро демократичних інститутів та прав людини (далі – БДІПЛ). Саме БДІПЛ нині здійснює підтримку правових реформ у державах-учасниках, аналізує запити щодо конкретних компонентів законопроектів та чинних законів з питань їхньої ясності та послідовності, їхньої відповідності зобов'язанням ОБСЄ, міжнародним стандартам у сфері прав людини та визнаній добрій практиці [2]. Важливими у цьому аспекті є 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. [3].

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 сумісні 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. Наведені у п. 11, п. 23, п. 37, п. 40 та 41 Керівних принципів стандарти межі відступу від зобов'язань у сфері прав людини, вимоги стосовно юридичного та політико-правового захисту осіб, що звертаються по захист прав, налагодження конструктивної взаємодії правозахисників та державних органів у сфері правозахисту [4] мають істотне значення й для діяльності конституційної юстиції.

Важливою для становлення й удосконалення національних моделей захисту прав людини стає практика роботи БДІПЛ в аспекті підтримки законотворчої діяльності (включаючи аналіз законодавства та оцінку процесу підготовки законів), за запитами від державних органів країн-учасниць ОБСЄ, а також від місій та інших інституцій ОБСЄ у зв'язку з їх мандатом та проектами. У рамках аналізу законів чи проектів БДІПЛ взаємодіє з підрозділами інших міжнародних організацій, насамперед із Європейською комісією за демократію через право Ради Європи (Венеціанською комісією), зокрема, шляхом видання спільних висновків та рекомендацій [2].

Хоча БДІПЛ доці не аналізував законодавство про конституційну юстицію, в окремих наявних висновках цієї інституції містяться важливі для формування відповідних міжнародних стандартів тези. Слід навести Спільний висновок БДІПЛ та Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії, далі – ВК) щодо закону Тунісу про Вищий комітет з прав людини та фундаментальних свобод № 724/2013 від 17 червня 2013 р. У цьому висновку БДІПЛ 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 [5]. 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 заздалегідь [6]. 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, який вказує на потребу врахування законодавцем норм ст. 14 МПГПП та права Ради Європи щодо організації правової допомоги під час захисту індивідом власних прав [7].

Крім надання висновків на закони чи законопроекти, діяльність БДПЛ ОБСЄ у сфері формування відповідних стандартів полягає у стимулюванні розвитку відповідної правової доктрини. Це можна побачити на прикладі підтримки видання науково-практичних публікацій разом з іншими структурами ОБСЄ, такими як Координатор проектів ОБСЄ в Україні, зокрема, щодо удосконалення судочинства, спрямованого на захист прав людини, ефективного застосування в Україні відповідного прецедентного права Ради Європи [8, с. 224].

Сам комплекс діяльності Ради Європи з питань конституційних механізмів захисту прав людини охоплює встановлення наднаціональних стандартів захисту прав людини, відображених у Конвенції про права людини та основоположні свободи 1950 р. [9] та протоколах до неї, розвинутих у діяльності Європейської комісії з прав людини та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), втілених в інших договорах щодо прав людини, схвалених під егідою Ради Європи (таких як Європейська соціальна хартія 1996 р. тощо), висвітлених у резолютивних актах органів Ради Європи та доктринально розвинутих в рамках діяльності Венеціанської Комісії та спеціальних структур під її егідою.

Власне, Конвенція 1950 р. містить лише опосередковані відсилання до питань конституційної юстиції, адже питання застосування до конституційних проваджень її ст. 6, яка гарантує низку складників права особи на справедливий суд, залишається відкритою. Водночас у ст. 13 Конвенції 1950 р. прямо гарантується право кожного, чий конвенційні права були порушені, на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, включаючи ситуації, коли порушення було вчинене особами з офіційними повноваженнями. З іншого боку, ч. 1 ст. 35 Конвен-

ції 1950 р. дозволяє ЄКПЛ брати до розгляду скарги осіб щодо порушення їхніх конвенційних прав державами лише після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права [9]. Таким чином практика реалізації та застосування вказаних норм не може оминати аспекти захисту прав осіб КС як у вимірі оцінки ефективності такого захисту через ст. 35 Конвенції, так і щодо оцінки релевантності порушень цього права стосовно ст. 13 та інших норм Конвенції 1950 р.

Відповідні питання призвели до накопичення з перших років ХХІ ст. відповідної практики ЄСПЛ, одним із перших прецедентів якої стало рішення.

Втім, питання захисту прав людини на європейському рівні підіймається не тільки у форматі актів ОБСЄ та Ради Європи, певне значення у цьому вимірі має й Європейський Союз (далі – ЄС). Варто навести положення Хартії основоположних прав людини ЄС від 7 грудня 2000 р., за ст. 47 якої кожен, чий права та свободи, гарантовані правом ЄС, були порушені, має право на ефективний правовий захист перед судовим органом (англ. «effective remedy before a tribunal»). На розвиток цього права ч. 2 та 3 зазначеної статті Хартії гарантували кожному право на справедливий та відкритий розгляд його справи у розумний термін, із реалізацією можливостей на захист, отриманням порад та представленням особи в судовому органі (англ. «being advised, defended and represented»). Крім того, ч. 2 ст. 48 Хартії окремо гарантувала особі право на правовий захист.

#### Висновки

Отже, підсумовуючи, слід дійти таких висновків. Діяльність ОБСЄ у сфері демократичних інститутів та прав людини має вагоме значення для формування міжнародних стандартів щодо захисту прав людини в системі конституційної юстиції. Попре те, що серед документів ОБСЄ натеper відсутні акти, прямо 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 застосованими й для правозахисту в системі конституційного правосуддя та судочинства. Крім того, питання організації в європейських державах механізмів конституційної юстиції, спроможних захистити права людини, залишається предметом значної уваги Ради Європи та відображається у

нормативних стандартах, створених під егідою цієї організації, зокрема, в рамках діяльності Венеційської комісії та ЄСПЛ.

#### Список використаних джерел:

1. 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>

2. БДИПЧ и содействие законотворческой деятельности / БДИПЧ ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/147261?download=true>

3. Human Rights Defenders in the OSCE Region: Our Collective Conscience / OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights ; des. by Leigh Mathews. Warsaw : Poligrafus Andrzej Adamiak, 2007. 92 p.

4. Guidelines for the treaty-specific document to be submitted by States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights / UN Human Rights Committee CCPR/C/2009/1, 22 November 2010 URL: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f2009%2f1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f2009%2f1&Lang=en)

5. Joint Opinion on the Law № 2008-37 of 16 June 2008 relating to the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of the Republic of Tunisia / European Commission for Democracy through Law ; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Opinion 724 /2013) Strasbourg, Warsaw, 17 June 2013. URL: [www.legislationline.org/documents/id/17976](http://www.legislationline.org/documents/id/17976)

6. 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) : OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (Opinion Nr.: JUD-TUN/214/2012 [LH]), 21 December 2012. URL: <http://www.legislationline.org/documents/id/17846>

7. Заключение по проекту закона Республики Казахстан об адвокатской деятельности и юридической помощи Варшава, 28 февраля 2018 г. Opinion-Nr.: FT-KAZ/316/2017 [YM] / Н. Хриптийевски, М. Ахлер, Э. Томас и др.; Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/376192?download=true>

8. Куйбіда Р. Сироді О. Посібник із написання судових рішень. Київ : Дрім Арт, 2013. 224 с.

9. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Rome, 4<sup>th</sup> September, 1950 amended by Protocol № 14. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

*The article analyzes the formation of separate European normative mechanisms for the protection of human and citizen rights and freedoms and their relationship with constitutional justice. The relevant contractual and doctrinal situations and their development within the frameworks of the establishment of mechanisms for the protection of human rights in the OSCE, Council of Europe and the EU have been investigated. It has been determined that human rights and fundamental freedoms with the greatest probability of probability can be ensured in conditions where citizens have the opportunity to call their own government individually or collectively; that everyone has the right to effective non-discriminatory access, individually or collectively, to participate in public administration and public affairs. It is determined that the requirements of the OSCE act are of unquestionable importance for the formation and implementation of national procedures for individual appeals to the structures of constitutional justice and for the use of appropriate mechanisms for the protection of individual rights. It was pointed out that the issue of the organization of constitutional justice mechanisms in European countries that are capable of protecting human rights remains a subject of considerable attention of the Council of Europe and is reflected in the normative standards established under the auspices of this organization, in particular within the framework of the activities of the Venice Commission and the ECtHR. The practice of the Bureau of Democratic Institutions and Human Rights in the measure of support for legislative activity, as requested by the state authorities of the OSCE participating States, as well as from missions and other OSCE institutions, in terms of their mandate, is important for the establishment and improvement of national models of human rights protection and projects. It is concluded that OSCE activities in the field of democratic institutions and human rights are of great importance for the formation of international standards for the protection of human rights in the system of constitutional justice. The fact is that among the documents of the OSCE, there are currently no acts directly devoted to issues of constitutional justice, in separate resolutions of the OSCE Parliamentary Assembly on Human Rights, and in separate Guidelines, worked out by the OSCE Human Rights Defenders Bureau of Democratic Institutions and Human Rights, contain standards of appropriate behavior which can also be applied to the protection of human rights in the system of constitutional justice and justice.*

**Key words:** OSCE, Council of Europe, EU, effective remedies, protection of human rights, constitutional justice.