

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Конспект лекцій
з навчальної дисципліни

«Право Ради Європи»

Ступінь «Магістр»,
Спеціальність 293 Міжнародне право

Харків – 2021

Тема 1. Історія створення та розвитку Ради Європи

Ідея інтеграції Європи в історії політико-правової думки.

Створення Ради Європи.

Формування і процес розвитку основних європейських інституцій.

Права людини у період створення Ради Європи.

Основні етапи загальноєвропейського інтеграційного процесу. Падіння Берлінської стіни та початок нового етапу загальноєвропейської інтеграції. Географічне розширення Ради Європи.

5 травня 1949 року у Лондоні десять європейських держав підписали Статут Ради Європи. Документ визначав засади співробітництва держав, що декларували визнання верховенства права та зобов'язувалися забезпечити права та основні свободи людини всім особам, які знаходились під їхньою юрисдикцією. Нині статут цієї організації підписали 47 держав.

Уперше ідею створення Ради Європи висловив колишній прем'єр-міністр Великобританії Вінстон Черчилль 19 вересня 1946 року під час виступу в університеті Цюриху. Констатуючи нерівномірні темпи відбудови повоєнної Європи, він пропонував посилити співробітництво та закликав до створення "Сполучених Штатів Європи" на зразок Сполучених Штатів Америки.

«Нині час перепочинку. Гармати перестали стріляти. Боротьба припинилася. Але небезпека не зупинена. Якщо ми повинні утворити Сполучені Штати Європи, незалежно від назви, яку вони можуть отримати, ми повинні почати зараз. У ці дні ми перебуваємо незвично і ненадійно під щитом, і я навіть скажу захистом, атомної бомби. Атомна бомба все ще лише у руках націй, які, ми знаємо, ніколи не використають її окрім права і свободи, але може бути добре що за кілька років ця руйнівна сила буде широко поширена і катастрофа, що слідує за її використанням принесе не лише кінець всьому, що ми називаємо цивілізацією, але можливо порушить цілісність самої планети»
- Вінстон Черчилль, 19 вересня 1946 року

Наголошуючи на необхідності посилити авторитет ООН, він запевняв, що нове утворення не суперечитиме діяльності цієї міжнародної організації: «Згідно цієї світової ідеї ми повинні відновити європейську сім'ю в регіональній структурі названу, можливо, Сполучені Штати Європи, і першим практичним кроком буде створення Ради Європи. Якщо спочатку всі держави Європи не бажають чи не можуть приєднатися до угоди, проте ми повинні продовжувати збирати і об'єднувати тих, хто хоче і може. Порятунком всіх людей кожної раси і кожної держави від війни та уярмлення мусить бути

встановлений на твердій основі і побудований на готовності всіх чоловіків і жінок радше померти, аніж підкоритися тиранії. У цій невідкладній роботі Франція і Німеччина мусять разом взяти лідерство. Велика Британія, Британська Співдружність, могутня Америка — і, я вірю, Радянська Росія, коли насправді все було б добре — мусять бути друзями і гарантами нової Європи і мусять відстоювати право жити. Ось тому я кажу вам «Хай Європа підніметься!».

Першим кроком до відбудови Європи Черчілль називав відновлення співробітництва Франції та Німеччини.

7-11 травня 1948 року на Конгресі Європи у Гаазі, на якому головував Черчілль, 750 учасників з 17 європейських країн та спостерігачів зі США та Канади розглянули питання європейської інтеграції, що мало продемонструвати наявність підтримки ідеї європейської єдності, обговорити виклики перед об'єднаною Європою та запропонувати їх вирішення, дати імпульс популяризації цієї ідеї.

5 травня 1949 року Бельгія, Велика Британія, Данія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Франція та Швеція у Лондоні підписали Статут Ради Європи (РЄ) з метою поглиблення їхнього співробітництва заради втілення в життя спільних ідеалів і принципів та сприяння економічному і соціальному розвитку. Перше засідання РЄ відкрилося 10 серпня 1949 року в Страсбурзі і тривало майже місяць, під час якого обговорювалися питання відбудови Європи, її поділу на Схід та Захід, озвучено ідею міжнародного суду.

Статут РЄ визначав її мету, умови членства та основні функції її органів. Вона виступала майданчиком для обговорення питань, що мали спільний інтерес у різних сферах життя, а також прав людини та основних свобод. Умовами членства в ній було визнання принципів «верховенства права та здійснення прав людини і основних свобод всіма особами», які знаходяться під юрисдикцією кожного члена РЄ, щире співробітництво в досягненні її мети. Місцеперебуванням органів РЄ було визначено Страсбург (Франція), а фінансування спільної діяльності здійснюється кожною країною пропорційно кількості її населення.

«Стаття 1 Статуту Ради Європи: а) Метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. б) Ця мета досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес,

шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод» - Лондон, 5 травня 1949 року

Керівним органом РЄ став Комітет міністрів з числа міністрів закордонних справ країн-учасниць, рішення якого у відповідних випадках можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер. Парламентська асамблея РЄ, утворена з пропорційної кількості парламентарів країн-учасниць, є дорадчим органом, рішення якої мають рекомендаційний характер. Сьогодні до її складу входять 318 парламентарів, а Президентом Парламентської асамблеї РЄ у 2017 році обрано Стеллу Кіріакідес (Греція). Постійну роботу РЄ підтримує секретаріат на чолі з Генеральним секретарем, яким з 2009 року є норвежець Торбйорн Ягланд.

При Раді Європи діє, не входячи до її складу, створений у 1959 році Європейський суд з прав людини, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени, що ратифікували «Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 року.

Радянський Союз негативно розцінював створення Ради Європи та інші проекти європейської інтеграції, вбачаючи у них приховані наміри досягти співробітництва капіталістичних країн Європи проти СРСР. Його взаємодія з РЄ розпочалася у 1970-х роках з питань молодіжної політики та охорони природи, а учасником кількох конвенцій він став лише наприкінці 1980-х років.

Упродовж 1960-80-х років РЄ отримала визнання в Європі як дієвий орган з регулювання питань, пов'язаних з правами людини та верховенством права, розробивши та втіливши у життя понад 170 багатосторонніх конвенцій та інших угод. До 1980-х років членами РЄ були 13 країн, а з початку 1990-х розпочалося стрімке її розширення. Україна приєдналася до РЄ 9 листопада 1995 року, ставши її 37-м членом. Сьогодні до складу РЄ входить 47 держав, а статус країни-спостерігача мають Ватикан, Канада, Мексика, США та Японія.

Оскільки Рада Європи була створена після Другої Світової війни, розширення кола її учасників відбувалося поступово і включало декілька етапів. Це пояснюється тим, що не всі держави відповідали вимогам, які ставилися до майбутніх членів цієї організації. Деяким державам знадобився не один рік для вступу до Ради Європи та приведення своїх правових систем у відповідність до критеріїв членства у цій організації.

Варто зазначити, що перший етап вступу до Ради Європи розпочався у 1949 р. під час створення організації західноєвропейськими країнами. Так, 5 травня 1949 р. десять держав-засновниць підписали Статут Ради Європи, який визначив мету та основні засади діяльності цієї міжнародної організації. У цьому ж році до Ради Європи приєдналися Греція та Туреччина, а пізніше Ісландія (1950 р.), Німеччина (1951 р.), Австрія (1956 р.), Кіпр (1961 р.), Швейцарія (1963 р.), Мальта (1965 р.), Португалія (1976 р.), Іспанія (1977 р.), Ліхтенштейн (1978 р.), Сан-Марино (1988 р.), Фінляндія (1989 р.).

Початком другого етапу можна вважати 1989 р., коли було запроваджено статус «спеціального гостя» ПАРЄ (Парламентська Асамблея Ради Європи) і розпочалося розширення Ради Європи у східному напрямку, що до цього було неприйнятним європейським організаціям. Із моменту падіння Берлінської стіни цей статус надавався законодавчим органам СРСР, Польщі, Угорщини та Югославії. Головна ідея полягала у можливості ознайомлення на практиці з механізмами функціонування парламентської демократії під час сесій Парламентської Асамблеї.

Однак відповідно до Регламенту ПАРЄ (Правило 62.7) члени делегацій зі статусом спеціального гостя не мають права голосу, але мають можливість засідати і виступати перед членами Асамблеї. На цій підставі представникам делегацій вищезазначених країн була надана можливість виступити на осінній сесії Парламентської Асамблеї у 1989 р., під час якої, зокрема, обговорювалося питання щодо відносин Сходу і Заходу наприкінці ХХ ст. За підсумками проведеного обговорення Парламентська Асамблея прийняла рекомендацію 1112 (1989) «Щодо співпраці між Заходом і Сходом наприкінці ХХ ст.». У ній віталось прагнення, висловлене Президентом СРСР М. Горбачовим та представниками делегацій держав Східної Європи, щодо необхідності проведення трансформацій у системах державного управління цих країн. Таке прагнення проявлялося в запровадженні верховенства права, яке безпосередньо включало визнання і захист прав людини та основоположних свобод, започаткування справжнього розподілу повноважень між гілками влади, підвищення відповідальності влади перед своїми громадянами, а також визнання верховенства міжнародного права над національними законами. У Рекомендації було схвально відзначено пропозицію щодо створення єдиного європейського правового простору .

Можна побачити, що Рада Європи досить позитивно відреагувала на прагнення комуністичних, на той час, країн налагодити співпрацю із західними партнерами і стала першою європейською міжнародною організацією, яка почала приймати до своїх лав держави Східної Європи та

колишні радянські республіки. Вона вважала за краще залучити ці країни до діалогу, аніж ізолювати їх.

За кілька місяців до ухвалення Парламентською Асамблеєю Рекомендації 1112 (1989) Комітетом Міністрів була прийнята Декларація «Щодо майбутньої ролі Ради Європи у європейському будівництві». Вона була присвячена 40-ій річниці заснування Ради Європи та стала першим документом організації, який почав окреслювати її розвиток у східноєвропейському напрямку. Особливо схвально Комітет Міністрів оцінив проведення реформ у деяких країнах Східної Європи, що було свідченням їх готовності до співробітництва. У свою чергу Рада Європи висловила готовність до ведення відкритого діалогу з державами-не членами щодо дотримання на національному та міжнародному рівнях принципів прав людини та плюралістичної демократії, закріплених у Статуті Ради Європи, Європейській конвенції з прав людини та Європейській соціальній хартії.

У 1993 р. відбувся саміт глав держав та урядів держав-членів Ради Європи, на якому Комітетом Міністрів було прийнято Віденську декларацію, в якій прямо зазначалося, що Рада Європи «здатна до повноправного прийняття демократичних держав, звільнених від комуністичного гноблення». Із цієї причини «вступ цих країн до Ради Європи – центральний фактор у процесі європейського будівництва, заснованого на цінностях нашої організації». Представники держав-членів ще раз підтвердили свою відкритість до співробітництва з усіма державами Центральної та Східної Європи, які обирають демократичний шлях розвитку.

У Віденській декларації вперше були визначені критерії, яким мають відповідати нові держави при вступі. Серед них:– дотримання принципів демократії, верховенства права та поваги до прав людини; – проведення вільних та чесних виборів, заснованих на універсальному виборчому праві; – гарантування свободи вираження поглядів та свободи засобів масової інформації; – захист прав національних меншин; – дотримання принципів міжнародного права; – підписання Європейської конвенції з прав людини та визнання її наглядових механізмів у короткі строки.

Можна побачити, що представниками європейських держав було вирішено, що негайна ратифікація Європейської конвенції з прав людини після вступу до Ради Європи повинна стати умовою для вступу. Це означає, що кожна держава, яка бажає приєднатися до Ради Європи, зобов'язана висловити згоду на ратифікацію Європейської конвенції з прав людини протягом короткого періоду часу.

Відповідно до усталеної практики, нові члени підписують Конвенцію у день свого формального вступу до Ради Європи і потім невідкладно

приступають до її ратифікації. Зараз усі 47 держав-членів є учасницями Конвенції.

Таким чином, повне визнання положень Конвенції стало політичною умовою для прийняття у члени Ради Європи. Як наголошує Р. Хармсен, «членство у Раді Європи та прийняття її системи захисту прав людини на практиці стали рівнозначними поняттями». Д. Губер зазначає, що період з 1989 р. по 1999 р. можна вважати «десятиліттям, що увійшло в історію», а сам 1989 р. позначає як «нульовий рік» в історії сучасної Європи. Із ним можна повністю погодитися, адже цей час став дійсно визначальним для побудови меж нової Європи. І ці межі визначаються навіть не стільки географічною приналежністю, скільки самим прагненням нових держав бути частиною європейського правового простору та дотримуватися тих ідеалів та принципів, які проповідуються Радою Європи.

Для деяких держав саме відчуття приналежності до Європи стало вирішальним при їх вступі до цієї міжнародної організації. Оскільки у ст. 4 Статуту вказано, що членом Ради Європи може стати «будь-яка європейська держава», то, відповідно, і територія такої держави географічно має знаходитися в межах Європи. Однак із розпадом СРСР це питання дуже гостро постало перед державами кавказького регіону, які бажали приєднатися до Ради Європи. Точилися палкі дискусії з приводу того, які держави мають вважатися європейськими, а які ні. Крапку в цьому питанні поставила Парламентська Асамблея, яка у своїй Рекомендації 1247 (1994) визначила держави, які вона відносить до європейських. Крім тодішніх 32 держав-членів, європейську приналежність було підтверджено також державам, які на той час мали статус «спеціального гостя» ПАРЄ, серед них була і Україна. У п. 2 Рекомендації 1247 (1994) вказано: «Членство в Раді Європи, у принципі, відкрите лише для держав, чия територія повністю або частково належить до Європи та чия культура тісно пов'язана з європейською культурою. Проте традиційні та культурні зв'язки та дотримання основоположних цінностей Ради Європи могли б виправдати відповідну співпрацю з іншими сусідніми державами, які знаходяться біля «географічного» кордону». Разом із тим у п. 3 зазначено: «Кордони Європи ще не були чітко визначені міжнародним правом. Тому Рада Європи повинна, у принципі, спиратися на загальноприйняті межі Європи». Для трьох країн, які знаходяться поза межами Європи, але «біля «географічного» кордону», було зроблено виняток. Так, у п. 8 Рекомендації зауважено: «З огляду на їх культурні зв'язки з Європою Вірменія, Азербайджан та Грузія будуть мати можливість подати заявку на членство, якщо вони чітко продемонструють своє бажання вважати себе частиною Європи». Звичайно ж,

ці країни не змарнували свій шанс і зразу розпочали переговори щодо вступу. Згодом вони стали повноправними членами Ради Європи. Таким чином, критерій «європейська держава» був розширений саме завдяки розширенню самої Ради Європи та її прагненню залучити до співпраці якомога більше європейських «по духу» країн. Членство в Раді Європи багатьма країнами розглядається як засіб для подальшого досягнення певних цілей. Так, країна може приєднатися до організації з метою покращити свою правову систему та зробити її більш дієвою. Однак у більшості випадків держави розглядають членство в організації як підґрунтя для майбутнього вступу до Європейського Союзу або НАТО. У той же час держави не зможуть вступити до ЄС поки не переконують Раду Європи в тому, що вони повністю дотримуються норм Європейської конвенції з прав людини.

Визнання державами-членами трьох головних принципів, закріплених у Статуті, складає основу діяльності Ради Європи. Ця тріада принципів, до якої входять плюралістична демократія, верховенство права і захист прав людини, перебуває в тісному взаємозв'язку і доповнює один одного. Їх виконання стає визначальним при вирішенні питання про відповідність тої чи іншої держави європейським правовим стандартам. Відповідно до Статуту визнання та дотримання цих принципів є головною умовою для прийняття держави у члени організації, а також основним та стійким зобов'язанням для усіх її членів.

Якщо розглядати що саме розуміється під прийняттям у члени Ради Європи, то в цьому випадку мається на увазі те, що її вищі органи, такі як Комітет Міністрів та Парламентська Асамблея, визнають державу-заявника такою, що має бажання та здатна дотримуватися основних стандартів Ради Європи та вимог плюралістичної демократії, верховенства права та поваги до прав людини. Звичайно ж, перехід від тоталітарного режиму до демократичного є дуже складним та тривалим процесом. Виконання трьох вищенаведених вимог не відбувається одразу ж, а потребує певного проміжку часу. Унаслідок цього може бути складно оцінити, чи є такий перехід достатньо успішним та коли саме прийняття до Ради Європи буде виправданим. Адже не всі держави, які були прийняті у 90-х роках, виконали статутні вимоги на час вступу до організації.

У цьому контексті видається доцільним згадати формулювання деяких положень Висновку ПАРЄ No 193 (1996) щодо членства Російської Федерації у Раді Європи. Так, у п. 7 зазначено: «Асамблея вважає, що Росія – у розумінні ст. 4 Статуту – явно бажає та буде здатна в найближчому майбутньому виконувати положення щодо членства у Раді Європи, які визначені у ст. 3...».

Можна побачити, що вживання майбутнього часу свідчить про невідповідність тодішнього правового порядку Росії нормам Статуту Ради Європи та Європейської конвенції з прав людини. У той час як, наприклад, у Висновку ПАРЄ No 175 (1993) щодо членства Словацької Республіки, Висновку No 176 (1993) щодо членства Румунії та Висновку No 190 (1995) щодо членства України майбутній час не використовується, а ствердно вказується, що кожна з цих держав «здатна та бажає виконувати» положення ст. 3 Статуту. Однак, незважаючи на ступінь готовності, Рада Європи допомагала всім бажаючим країнам подолати недоліки у їх національних правових системах та досягти бажаного рівня у цій сфері.

Для того, щоб бути прийнятою до Ради Європи, держава має взяти на себе спеціальні та, у деяких випадках, численні й далекосяжні зобов'язання. Вони визначаються

у Висновку Парламентської Асамблеї про прийняття нового члена та у Резолюції Комітету Міністрів, яка запрошує державу приєднатися до Ради Європи. У той же час безспірним є той факт, що на початку 90-х років організація дещо понизила свої вимоги щодо прийняття нових держав. Це було пов'язано з низьким рівнем демократії та дотриманням прав людини усередині посткомуністичних країн.

Варто відзначити, що деякі іноземні вчені пов'язують зниження стандартів щодо прийняття нових членів до організації зі вступом Румунії у 1993 р. На той час ця держава була далека від повного виконання статутних зобов'язань, хоча, із плином часу, ситуація в Румунії докорінно змінилася на краще. На думку П. Лепрехта, після прийняття Румунії до Ради Європи виник своєрідний «ефект доміно». Він полягав у тому, що після прийняття держави А стверджувалося, що хоча держава Б не дотримується статутних вимог, але ситуація у цій країні не була гіршою ніж у країні А, і тому згідно із правилами чесності та справедливості, держава Б повинна бути також прийнята до членів організації.

Використовуючи такий підхід та приймаючи держави з невисоким правовим рівнем та низьким рівнем дотримання зобов'язань, Рада Європи почала перетворюватися з організації, що об'єднує демократичні країни, на організацію, що навчає демократичним принципам. Слід погодитися з висловлюванням Г. Клебеса, у минулому секретаря Парламентської Асамблеї, який зазначав: «Разом із гаслом "включення краще, аніж виключення" умови прийняття до Ради Європи де-факто змінилися. Розширення на Схід – занадто швидке, але політично неминуче – змінило характер Організації. З "клубу демократій" вона перетворилася на "школу демократії"».

У той же час Д. Таршис, колишній Генеральний секретар Ради Європи, не погоджується з тим, що процес розширення організації є «тріумфом політики над принципами».

Він зауважує, що Європа може бути побудована тільки на цінностях, які мають бути спільними як для Західної, так і для Центральної та Східної Європи. Без плюралістичної демократії, поваги до прав людини та верховенства права в усіх частинах Європи завжди буде зберігатися ризик нової конфронтації та нестабільності. Він підтримує думку про те, що серйозною проблемою є широта географічного регіону, на який поширюється діяльність Ради Європи. Однак при цьому висловлює переконаність у тому, що членство в Раді підвищує перспективи демократичної стабільності в Європі та дотримання прав людини.

Повноваження щодо прийняття нових держав до членів Ради Європи покладено на Комітет Міністрів. Перед запрошенням нової держави Комітет Міністрів має проконсультуватися з Парламентською Асамблеєю. Він направляє запит у формі резолюції, на який Асамблея має надати свій висновок. Незважаючи на те, що не існує конкретного переліку конвенцій, які кожна держава має ратифікувати перед вступом до Ради Європи, у висновку ПАРЄ містяться мінімальні вимоги для членства в організації. Висновок є індивідуальним для кожної держави.

Спеціальні вимоги можуть включати в себе підписання та ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, Європейської хартії місцевого самоврядування, Європейської соціальної хартії та різноманітних конвенцій Ради Європи щодо екстрадиції, відмивання грошей та ін. Такі додаткові вимоги доводять, що визнання норм Ради Європи щодо демократії, верховенства права та поваги до прав людини є тільки першим кроком на шляху до повного виконання стандартів Ради Європи.

Після того, як Асамблея надала свій Висновок, Комітет Міністрів ухвалює резолюцію, у якій держава-заявник запрошується стати членом організації, а Генеральний секретар має направити відповідне запрошення уряду цієї країни. Відповідно до ст. 6 Статуту резолюція зазначає кількість місць, яку матимуть представники держави в Асамблеї, а також розмір її фінансового внеску до бюджету організації. Держава стає членом Ради Європи з моменту здачі документа про ратифікацію на зберігання Генеральному секретарю. Зазвичай це відбувається на урочистій церемонії під час засідання Комітету Міністрів на міністерському рівні. У 1995 р. Комітетом Міністрів була ухвалена Резолюція (95) 22, у якій Україна запрошувалася стати членом Ради Європи. Комітет Міністрів схвально відзначив дотримання Україною

умов, визначених у ст. 4 Статуту, та закріпив за представниками України 12 місць у Парламентській Асамблеї. У ст. 7 Статуту Ради Європи передбачено можливість добровільного виходу держави з членів організації.

У той же час ст. 8 Статуту регулює процедуру виключення з членів Ради Європи. Відповідно до останньої держава, яка грубо порушила ст. 3 Статуту, «може бути тимчасово позбавлена права представництва, і Комітет Міністрів може запропонувати їй вийти з Ради згідно зі ст. 7».

У тому разі, якщо держава не погодиться з пропозицією Комітету Міністрів самостійно вийти з організації, Комітет прийме рішення про припинення членства з дати, яку він сам визначить. Однак жодного разу процедура виключення з організації не застосовувалася на практиці.

За крок до виключення була Греція у 1969 р., проте вона самостійно вийшла з організації. Рада Європи частіше звертається до тимчасового позбавлення права представництва, особливо в Парламентській Асамблеї. Так, у 1980 р. в Туреччині відбувся військовий переворот, який супроводжувався численними порушеннями прав людини. Тоді Асамблея прийняла рішення про призупинення повноважень турецької делегації і відновила їх тільки після виборів, які були проведені в Туреччині у 1983 та 1984 рр. У 2000 р. російська делегація була позбавлена права голосу в ПАРЄ на період з квітня 2000 р. до січня 2001 р. у зв'язку з ситуацією в Чечні. У квітні 2014 р. Парламентська Асамблея прийняла Резолюцію 1990 (2014), у якій йшлося про тимчасове скасування деяких повноважень російської делегації до кінця 2014 р. у зв'язку з анексією Криму та військовою окупацією частини території України. ПАРЄ засудила дії Російської Федерації та назвала їх «грубим порушенням норм міжнародного права». У той же час Асамблея зазначила, що політичний діалог залишається кращим засобом для пошуку компромісу, а тому повне виключення представників російської делегації з ПАРЄ може зробити такий діалог неможливим, адже Асамблея залишається гарною платформою для того, аби російська делегація несла відповідальність на підставі цінностей та принципів Ради Європи. У п. 14 Резолюції вказувалося: «Парламентська Асамблея має силу та можливість у цій кризовій ситуації поставити одній зі своїх держав-членів – Російській Федерації – певні запитання та пред'явити факти, а також вимагати відповідей та відповідальності». Тому члени російського парламенту були позбавлені лише деяких прав в Асамблеї, а саме: права голосувати, права бути представленими у ключових органах ПАРЄ (Бюро, Президентському Комітетові та Постійному Комітетові) та права брати участь у місіях спостерігачів ПАРЄ.

28 січня 2015 р., під час зимової сесії, ПАРЄ ухвалила резолюцію, згідно з якою російську делегацію було позбавлено вищезазначених прав до квітня 2015 р. Після цього Російська Федерація призупинила усі офіційні контакти з Асамблеєю до кінця 2015 р., хоча 24 червня 2015 р. ПАРЄ у своїй Резолюції 2063 (2015) вирішила не анулювати вже ратифіковані повноваження російської делегації. Цим самим Рада Європа ще раз засвідчила свою прихильність до ведення конструктивного діалогу. У січні 2016 р. російська делегація за власним бажанням відмовилася брати участь у зимовій сесії ПАРЄ, тим самим не представивши свої повноваження до Асамблеї для ратифікації. Наслідком цього, згідно зі ст. 25 Статуту Ради Європи та правилом 6 Регламенту ПАРЄ стало те, що російська делегація не брала участі в роботі Асамблеї протягом усього 2016 року.

Беручи до уваги ці приклади, можна побачити, що виключення з Ради Європи є останнім заходом, який буде застосовуватися до держави-порушниці. До цього організація вживатиме усі можливі заходи тиску для примушення члена дотримуватися взятих на себе зобов'язань.

Це може бути і позбавлення права представництва в Комітеті Міністрів та Парламентській Асамблеї, і позбавлення права голосу в цих головних органах. Доцільною видається така позиція Ради Європи, зважаючи на те, що уся діяльність цієї організації зосереджена саме на вирішенні питань шляхом політичного діалогу та дипломатичних переговорів. Вона виходить з того, що краще залишити порушника у членах організації та дати йому можливість виправитися, аніж виключити, тим самим повністю його ізолювати. Однак останнім часом деякі країни починають зловживати такою доброзичливістю, відтак, ставлячи під сумнів усю суворість санкцій за порушення не тільки прав людини, а й норм міжнародного права та його основних принципів загалом.

Станом на 2022 рік Рада Європи налічує 46 держав-членів (РФ виключена зі складу у квітні у квітні 2022 р.) і є дійсно пан'європейською організацією. Так, у 1997 р. було призупинено статус «спеціального гостя» у ПАРЄ для представників білоруського парламенту. Наступного року було заморожено заявку цієї держави на членство у Раді Європи. У 2010 р. Парламентська Асамблея вирішила призупинити контакти на високому рівні з білоруським парламентом та урядом у зв'язку з небажанням останніх поважати та дотримуватися стандартів Ради Європи. У 2011 р. ПАРЄ закликала не відновлювати статус «спеціального гостя» до того часу, поки не буде ухвалений мораторій на виконання смертної кари і поки не буде досягнуто суттєвого, вагомого та очевидного прогресу в дотриманні державою демократичних цінностей та принципів, які відстоюються

Радою Європи. Отже, до того часу, поки Білорусь продовжує нівелювати основними принципами Ради Європи, а держави-члени організації розділилися в питанні визнання державності Косово, остаточне оформлення Європи до 49 держав поки відкладається на невизначений строк. Більшість членів Ради Європи стала учасниками великої кількості договорів у сфері захисту прав людини, які були прийняті у межах цієї організації. Ці договори встановили також і наглядові механізми для дотримання державами-учасницями їх положень. Однак, незважаючи на те, що усі члени Ради Європи є сторонами Європейської конвенції з прав людини, а переважна їх частина підписала й інші конвенції, існують деякі розбіжності у їх виконанні.

Не завжди положення договорів, які були підписані і яких необхідно дотримуватися, відповідають реальній ситуації у державі. Таким чином, існує невідповідність між тим, що було задекларовано, і тим, що відбувається насправді. Якщо взяти як приклад Європейську конвенцію з прав людини, то можна побачити, що деякі з країн почали її ратифікацію без внесення відповідних змін до національного законодавства й практики, та без пристосування їх до вимог Конвенції. Відповідальність, з якою готувалися деякі країни до ратифікації Конвенції, є скоріше винятком, аніж правилом.

Варто наголосити на тому, що разом із розширенням Ради Європи на Схід почала мінятися і роль європейської системи захисту прав людини та самого Європейського суду з прав людини. Це можна пояснити тим, що західно-європейські держави, створюючи Конвенцію та прописуючи там основні права і свободи, у якості прикладу брали власні законодавчі акти, тобто вони сформували механізм захисту прав людини, поєднавши в одне ціле свої національні переконання стосовно прав людини. Натомість держави Центральної та Східної Європи, які цю систему не створювали, а приєдналися до неї згодом, не мали повного розуміння в питанні реалізації норм Конвенції на практиці. Їх правові системи не були до цього готові. Виходячи з цього, варто погодитися з думкою В. Садурського, який вказує не те, що з приєднанням нових країн Європейський суд з прав людини почав більше займатися не розглядом справ індивідуального характеру, а оцінкою правових систем, які мають недоліки. І це дійсно так, адже останніми роками Європейський суд з прав людини почав ухвалювати все більше пілотних рішень, які вказують на системні недоліки у національному законодавстві та практиці.

Незважаючи на те, що засновники Конвенції не покладали на Європейський суд з прав людини повноважень щодо оцінки правових систем держав-учасниць, однак він дещо розширив власні повноваження із практикою застосування Конвенції та задля її більшої ефективності. У зв'язку

з цим багато вчених-міжнародників почали говорити про конституційну роль Європейського суду з прав людини. Так, наприклад, британський вчений С. Грір виокремлює дві моделі конвенційної системи: індивідуальну юрисдикцію та конституційну юрисдикцію. На його думку, модель індивідуальної юрисдикції передбачає, що Європейський суд з прав людини існує для забезпечення відшкодування збитків, які були заподіяні заявникові у зв'язку з порушення норм Конвенції. При цьому немає значення конституційні чи систематичні вдосконалення це може викликати на національному рівні.

Конституційна ж модель юрисдикції, за словами С. Гріра, полягає в тому, що головним обов'язком Суду є виокремлення та розгляд найбільш серйозних порушень із максимальним впливом на відповідну державу. Згідно із цією моделлю індивідуальні заяви слід розглядати як сповіщення Суду про наявність спеціальних систематичних проблем у державі-учасниці Конвенції.

Однак, на нашу думку, не можна говорити про «конституційність» Європейського суду з прав людини лише на підставі того, що у своїх рішеннях він вказує на наявність систематичних проблем у національному законодавстві та практиці. Адже, підписуючи Європейську конвенцію з прав людини, держави зобов'язувалися привести свої національні правові системи у відповідність до її положень. А тому Суд як контрольний орган Конвенції має право вказувати на недоліки законодавства. Хоча не можна не погодитись з тим, що з приєднанням країн Центральної та Східної Європи і початком ухвалення пілотних рішень, у Суду більшою мірою, ніж раніше, почали проявлятися риси конституційного характеру. Разом із цим не треба забувати про той факт, що юрисдикція Суду обмежена визначенням того, було порушення Конвенції чи ні. Він не має повноважень як, наприклад, національні конституційні суди, скасовувати та визнавати недійсними нормативні акти держав-учасниць. У той же час оцінка Судом відповідності законів положенням Конвенції як вищого документа вказує на його конституційний характер.

Колишній голова Європейського суду з прав людини Р. Рісдалл ще у 1996 р. казав про те, що Суд «став квазіконституційним судом для усієї Європи». Як бачимо, останніми роками цей вислів починає набирати особливої актуальності. Регіональні організації мають достатньо великий вплив на національну поведінку держав у сфері захисту прав людини. У цьому аспекті необхідно звернути увагу на те, як політичні органи держав-членів Ради Європи взаємодіють з її інституціями та виконують рекомендації й специфічні зобов'язання, закріплені у вступних угодах. Останні, у свою чергу, закріплюють перелік спеціальних умов, які повинні бути дотримані державою з метою гармонізації національного законодавства та практики до правових

стандартів Ради Європи. Слід погодитися з думкою закордонних вчених Г. Фліна та Г. Фаррела, які зазначають: «Європейські держави звертаються до філософії міжнародного правопорядку, який з'єднує їх відносини між собою завдяки специфічній формі національного закону». Тобто, змінюючи свої правові норми, кожна держава пристосовує їх до вимог, визначених Радою Європи, а отже, національні законодавства країн стають схожими, що й забезпечує між ними кращу співпрацю та порозуміння. Вступ до Ради Європи ще не означає що держава не має слідкувати за дотриманням прав людини в подальшому, оскільки після прийняття у члени організації Рада Європи уважно стежить за дотриманням новими державами своїх зобов'язань. Це відбувається у декілька етапів. На першому етапі відкривається процедура моніторингу, яка, як показує практика, може тривати від п'яти років до кількох десятків років. Згідно із Резолюцією ПАРЄ 1115 (1997) вона починається через шість місяців після вступу до Ради Європи та здійснюється Моніторинговим Комітетом. Для кожної країни призначаються по два доповідачі на максимальний строк до 5 років із суворим урахуванням політичної та регіональної рівноваги. Доповідачі діють відповідно до Кодексу поведінки доповідачів, схвалених Моніторинговим Комітетом у 2001 р., та Резолюції 1799 (2011) щодо Кодексу поведінки доповідачів ПАРЄ, які спрямовані на недопущення конфлікту інтересів та базуються на принципах нейтральності, неупередженості, об'єктивності. Звіт доповідачів готується по кожній країні окремо та включає проект резолюції зі спеціальними пропозиціями для покращення ситуації у державі, яка перевіряється.

Наступним етапом є пост-моніторинговий діалог, який запроваджується після закриття процедури моніторингу. Починаючи з 1997 р. ПАРЄ вирішила продовжувати діалог з владою держав у певних питаннях, щоб у разі необхідності відновити моніторинг і посилити співпрацю. Цей діалог розпочинається через рік після закінчення процедури моніторингу. Останнім етапом можна вважати закриття постмоніторингового діалогу. Це відбувається у тому випадку, коли у Ради Європи немає сумнівів у належному виконанні державою своїх зобов'язань не тільки за вступними угодами, а й за Статутом та іншими договорами організації.

Зазначену процедуру моніторингу проходить кожна держава-член Ради Європи. В залежності від того, на якому етапі вона знаходиться, можна виділити три групи країн, які після вступу до Ради Європи мали різний рівень дотримання взятих на себе зобов'язань. Першу групу складають держави з високим рівнем виконання зобов'язань. До них можна віднести держав-засновниць Ради Європи та ті країни, які одними з перших приєдналися до організації.

Для цієї групи характерним є те, що ці країни не перебувають під процедурою моніторингу ані з боку ПАРЄ, ані з боку Комітету Міністрів за недотримання ними своїх зобов'язань. Із-поміж країн Центральної та Східної Європи, які приєдналися до Ради Європи у 90-х рр., до цієї групи варто віднести Естонію, Латвію, Литву, Румунію, Словацьку Республіку, Хорватію та Чехію. Процедура моніторингу та постмоніторингового діалогу з цими державами тривала недовго, оскільки взяті ними зобов'язання були виконані за короткий період часу та дотримуються і зараз.

До другої групи належать держави з середнім рівнем виконання зобов'язань, які мають певний прогрес у напрямку їх дотримання, але ще недостатній для віднесення їх до першої групи. До цієї групи можна віднести держави, з якими ведеться постмоніторинговий діалог. Наразі це Болгарія, Чорногорія та Північна Македонія. До третьої групи слід зарахувати держави з низьким рівнем дотримання зобов'язань. Вони останніми приєдналися до організації та тривалий час знаходяться під процедурою моніторингу з боку органів Ради Європи. До таких держав варто віднести 10 країн, які, за інформацією ПАРЄ, станом на 2020 рік, перебувають під процедурою моніторингу. Серед них: Албанія, Азербайджан, Боснія та Герцеговина, Вірменія, Грузія, Молдова, Росія, Сербія, Туреччина та Україна. Розглянувши ряд питань, пов'язаних з прийняттям до Ради Європи нових держав у різні історичні періоди її функціонування, варто зазначити, що дотримання прав людини завжди було першим і основним критерієм для членства у цій організації. Незважаючи на те, що деякі держави мали певні проблеми з їх додержанням на початку, Рада Європи все одно приймала їх до своїх лав і допомагала у вирішенні проблемних питань.

На нашу думку членство у Раді Європи і захист прав людини є взаємозалежними поняттями, оскільки з прийняттям Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ряду інших конвенцій було запроваджено високі стандарти захисту прав людини, які мають бути дотримані державами-членами Ради Європи. Навіть незважаючи на певні недоліки в національних правових системах головні органи Ради Європи надають рекомендації щодо їх усунення та слідкують за виконанням державами зобов'язань, прийнятих ними під час вступу до організації.

Тема 2. Право Ради Європи як найважливіша складова європейського права

Поняття «право Ради Європи». Право Ради Європи та європейське право. Право Ради Європи та право Європейського Союзу. Право Ради Європи та міжнародне право. Право Ради Європи і національне право.

Правова система Ради Європи (право Ради Європи, політико-правові інститути Ради Європи та юридична практика).

Джерела права Ради Європи. Європейські конвенції та хартії як основні елементи міждержавного правового співробітництва. Рекомендації Комітету міністрів та рекомендації ПАРЄ.

Система права Ради Європи. Основні напрямки правотворчості у рамках Ради Європи.

Місце прецедентного права у системі права Ради Європи.

Імплементация норм права Ради Європи у національне законодавство.

Вплив права Ради Європи на національну правову систему України

У 1949 р. була створена Рада Європи (РЄ) – міждержавна регіональна організація, до складу якої входять 47 країн. Це інтеграційне об'єднання має на меті «досягнення більшого єднання між його членами для збереження та втілення у життя ідеалів і принципів, які є їх спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу» (ст. 1 Статуту Ради Європи) [13]. У межах РЄ функціонують Комітет міністрів, Парламентська асамблея, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ, Суд), Конгрес місцевих і регіональних влад.

Правова система РЄ сформувалася під впливом романо-германської і англо-американської правових сімей, принципів міжнародного універсального права. Вона включає інституційну (суб'єкти права), нормативну (система принципів і норм права, зовнішні форми об'єктивації права) і функціональну (процеси нормотворчості, застосування і тлумачення права) підсистеми. Правова система Ради Європи класифікується як міждержавна правова система, якій притаманна низка ознак: а) існування спільного правового поля, в якому діють норми як міжнародного, так і внутрішньодержавного права; б) наявність наднаціонального юрисдикційного механізму, який забезпечує застосування норм Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р.; в) створення правових стандартів, які встановлюють єдині вимоги до держав-учасниць, передусім у галузі захисту прав і свобод людини; г) специфіка системи права, основу якої складають конвенційні норми та норми, вироблені ЄСПЛ в процесі розгляду конкретних справ; д) особливі способи об'єктивації права (багатосторонні міжнародно-правові договори; прецеденти тощо) [3, с. 130; 14].

Рада Європи приймає два види актів – конвенції та рекомендації. Конвенція — це міжнародно-правовий документ, який має характер

зобов'язання. Він є результатом процесу обговорень та погоджень, в якому беруть участь основні органи РЄ, зокрема Комітет міністрів і Парламентська асамблея. Кожна держава, яка підписує та ратифікує конвенцію, зобов'язана дотримуватися її положень та запроваджувати їх до національного законодавства. Рада Європи вже виробила 216 конвенцій, більша частина з яких є відкритою, у тому числі для участі в них держав, що не належать до цієї організації. Конвенції РЄ формують широкий загальноєвропейський правовий простір і є правовою основою для здійснення країнами спільних заходів у економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузі, а також у галузі прав людини. Комітет міністрів РЄ ухвалює рекомендації державам-учасникам з питань, які не потребують врегулювання через конвенції та щодо яких він виробив «загальну політику». Рекомендації не носять характеру зобов'язань, хоча Статут Ради Європи (ст. 15) надає повноваження Комітету міністрів звертатися із запитом до урядів держав-членів з тим, щоб інформувати його про заходи, вжиті ними щодо цих рекомендацій. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) за результатами обговорення питань, що належать до її компетенції, надсилає Комітету міністрів свої висновки у формі рекомендацій (ст. 22 Статуту РЄ). Документи ПАРЄ не мають обов'язкової сили, але ними керуються у своїй діяльності Комітет міністрів, національні уряди, парламенти і партії.

Норми права РЄ можна класифікувати за різними критеріями. Залежно від характеру приписів вони поділяються на імперативні, диспозитивні та рекомендаційні. Більша частина норм є диспозитивними, тобто юридично обов'язковими лише для держав, які їх приймають і погоджуються виконувати. Імперативні норми містяться у статутних актах РЄ.

Рекомендаційними є норми, які покликані узгоджувати міжсуб'єктні відносини, встановлюючи бажану, доцільну модель поведінки, але які не зобов'язують її виконувати. За способом створення розрізняють договірні норми і такі, що створюються внаслідок ухвалення рішень або рекомендацій.

Договірні норми РЄ випливають із договорів, укладених між суб'єктами права цієї міжнародної організації. Норми договорів РЄ є юридично обов'язковими, їх порушення передбачає міжнародно-правову відповідальність, характер якої визначається самими учасниками договору, укладеного в рамках РЄ. Принцип обов'язковості та добросовісності у виконанні міжнародних обов'язків (*pacta sunt servanda*) закріплений у ст. 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Інші норми Ради Європи, що створюються внаслідок ухвалення Комітетом міністрів, Парламентською асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад

Європи рішень/ резолюцій або рекомендацій, є нормами, які у своїй більшості не носять юридично обов'язкового характеру (*vis obligandi*), не породжують чітких прав та обов'язків суб'єктів, але водночас містять приписи, яких суб'єкти права РЄ мають дотримуватися (наприклад, Резолюція ПАРЄ «Європейська конвенція про права людини: необхідність поліпшення підготовки юристів» від 7 березня 2014 р. Подібні норми ідентифікують як норми «м'якого права».

Одним із найважливіших досягнень РЄ є вироблення загальноєвропейських стандартів прав людини. Вони були закладені Конвенцією про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (Конвенція), яка стала справжнім загальноєвропейським білем про права людини, «конституційним документом європейського публічного порядку». Відмінною рисою Конвенції є встановлення незалежного наднаціонального механізму контролю за дотриманням її положень і притягнення до відповідальності держав-порушниць. Головним елементом контрольного механізму виступає ЄСПЛ, покликаний забезпечити однакове тлумачення і застосування Конвенції всіма державами-учасницями. Практика ЄСПЛ — приклад юридично обґрунтованого і цілком виправданого втручання світового співтовариства у внутрішні справи держав, де такі права порушуються. Результатом діяльності ЄСПЛ стало виникнення особливого правового феномену – «права Конвенції про захист прав людини і основних свобод». ЄСПЛ розглядає індивідуальні скарги, з якими до нього безпосередньо може звернутися «будь-яка фізична особа, неурядова організація або група приватних осіб», які вважають себе «жертвою порушення» прав, гарантованих Конвенцією.

Предметом скарги виступають основні права людини, закріплені у Конвенції і протоколах до неї. Відповідачем у ЄСПЛ може бути тільки держава — учасниця Конвенції. Відповідальність держави настає за досить велику кількість правопорушень — як за дії державних органів чи службовців, так і за недоліки у законодавчій практиці. Умовою звернення до ЄСПЛ є вичерпність усіх внутрішніх засобів правового захисту. Питання про те, чи були використані в конкретному випадку заявником усі можливі правові засоби, ЄСПЛ вирішує сам, виходячи при цьому з особливостей правової системи держави-відповідача, і, перш за все, системи органів правосуддя, та з урахуванням специфічних обставин конкретної справи.

Задоволення Судом скарги приватної особи зобов'язує державу вжити певних юридично значущих (таких, що викликають певні юридичні наслідки і формально обов'язкових для виконання тими суб'єктами, яких вони

стосуються) і неюридичних заходів. Прикладом останніх є публікація в національних виданнях рішень ЄСПЛ для ознайомлення з ними широкого кола юристів, правозахисників та інших заінтересованих осіб. Юридично значущі заходи поділяються на індивідуальні та загальні (нормативні). Індивідуальні заходи самі по собі не впливають на усунення причин, що призвели до порушення прав людини. Такими заходами є, наприклад, виплата потерпілому заявникові зазначеної Судом компенсації за рахунок бюджету держави-порушниці (протягом 2013 р. На виконання рішень ЄСПЛ з Державного бюджету України було сплачено 84 980 000,2 грн); або повторний розгляд справи (процедура *restitutio in integrum*). Загальні (нормативні) заходи можуть бути як нормотворчого, так і правороз'яснювального характеру. З моменту набуття чинності рішення Суду для держави-порушниці виникає зобов'язання скасувати або внести зміни до актів національного законодавства. Питома вага нормотворчих заходів серед усіх нормативних юридичних акцій держав-відповідачів складає близько 96 %.

Відповідно до ст. 46 Конвенції рішення ЄСПЛ формально обов'язкові тільки для держави-учасниці, стосовно якої вони були винесені. Проте згідно зі ст. 32 Конвенції Суд має право офіційно тлумачити всі її статті і внаслідок такого тлумачення виводити з Конвенції нові принципи і норми, на які він посилається в наступних своїх рішеннях як на прецедент.

При тлумаченні Конвенції ЄСПЛ використовує такі основні принципи і методи: принцип «автономних понять» — Суд самостійно (автономно) оцінює значення понять і категорій, які використовуються в статтях Конвенції, і, враховуючи існуючі розходження у смислі термінів у правових системах держав-учасниць, намагається встановити їх єдине значення; принцип «позитивних зобов'язань» — оскільки норми Конвенції закріплюють в основному «негативні» права людини, які вимагають невтручання у їх здійснення з боку держави, Суд суттєво корегує цей підхід і покладає на держави-учасниці обов'язок впливати всіх необхідних заходів із метою забезпечення реалізації гарантованих людині прав і свобод; метод захисту «рикошетом» — визнання і захист Судом тих прав, які безпосередньо не закріплені у Конвенції, але тісно пов'язані з її положеннями або виводяться з них (наприклад, право на виконання судових рішень, право людини на зображення та ін.); метод встановлення «національних меж оцінки» — Суд поважає національні правові традиції і залишає національним владам певні «межі оцінки», які залежать від конкретних прав або фактичної ситуації. Прецеденти ЄСПЛ зв'язують не тільки сам Суд, а й обов'язкові для всіх країн — учасниць Конвенції, у тому числі і для України. Так, ст. 17 Закону України

«Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. прямо зобов'язує суди України застосовувати Конвенцію та практику Суду як джерело права. У 2013 р. РЄ був запроваджений проект «Посилення незалежності, ефективності і професіоналізму судової влади» (триває до кінця 2014 р.) з метою надання допомоги Україні у реформуванні судової системи, покращення підготовки суддів, роз'яснення рішень ЄСПЛ і способів застосування його практики у повсякденній роботі національних судів.

В Україні суди загальної юрисдикції найчастіше звертаються до положень Конвенції і практики Суду за наявності прогалин у національному законодавстві; у разі невідповідності законодавства України положенням Конвенції та рішенням Суду; при використанні у судовій практиці таких принципів, як верховенство права, справедливість тощо. Конституційний Суд України для обґрунтування власних правових позицій використовує відсильний, казуїстичний або казуїстично-змістовний способи застосування практики ЄСПЛ з прав людини.

Забезпечення представництва України в ЄСПЛ під час розгляду справ про порушення нею Конвенції покладено на Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ з прав людини.

Він наділений повноваженнями на національному рівні вживати заходів для запобігання констатації Судом порушення Конвенції; на будь-якій стадії розгляду справи Судом за власною ініціативою або ініціативою заявника проводити переговори про укладення угоди про дружнє врегулювання; координувати виконання рішень Суду, які є тлумаченням норм Конвенції та її невід'ємною частиною, містять норми права та підлягають застосуванню в порядку виконання міжнародних договорів; вживати на будь-якій стадії розгляду справи Судом заходів для відновлення прав заявника, включаючи звернення до державних органів, установ, організацій та органів місцевого самоврядування, якщо у справі вбачається порушення Конвенції; проводити аналіз практики Суду та видавати огляди рішень Суду, які містять норми права (підпункти 7, 71, 72, 10).

Як відомо, Україна стала членом РЄ з листопада 1995 р. Одним із важливих напрямів сприяння РЄ соціально-правовому розвитку нашої держави є наближення правових стандартів в Україні до стандартів РЄ у галузі прав людини та верховенства права шляхом приєднання України до конвенцій, які складають договірну базу РЄ. Наша країна є стороною 83 юридичнозобов'язуючих інструментів РЄ (станом на серпень 2014 р.).

Ще 20 підписаних, але нератифікованих документів очікують на завершення відповідних внутрішньодержавних процедур.

6 липня 2011 р. Комітет міністрів РЄ ухвалив План дій РЄ для України на 2011–2014 рр. План дій спрямований на надання Україні підтримки у виконанні її статутних та індивідуальних зобов'язань як держави – члена РЄ. Він передбачає пакет пріоритетних заходів, покликаних допомогти в адаптації українського законодавства, інститутів і практики до європейських стандартів прав людини, верховенства права і демократії. Ці заходи мають забезпечити вільні і справедливі вибори, реформування судової влади, боротьбу з корупцією, протидію легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, а також свободу вираження поглядів та посилення соціальних гарантій.

Ефективною формою використання науково-експертного потенціалу РЄ з метою удосконалення національного законодавства є співробітництво України з Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Венеціанська комісія за роки свого існування підготувала Державне будівництво та місцеве самоврядування понад 150 висновків та експертних оцінок щодо законопроектів та законів України.

Невідповідність національного законодавства нормам Європейської конвенції становить найпоширенішу причину порушень прав людини. Забезпечити таку відповідність покликана правова експертиза проектів нормативно-правових актів.

Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ з прав людини здійснює постійну та з розумною періодичністю перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність Конвенції та практиці ЄСПЛ, передусім у сферах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, кримінального провадження, позбавлення свободи (п. 3 ст. 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»). Законодавець не вказує конкретної періодичності, з якою повинна здійснюватися експертиза нормативно-правових актів, і не передбачає відповідальності за її непроведення, він тільки зобов'язує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади забезпечувати систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції та практиці Суду (п. 5 ст. 19 Закону).

Загальний порядок проведення правової експертизи встановлюється Методичними рекомендаціями щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схваленими постановою колегії Міністерства юстиції України від 21.11.2000 р. № 41, а також наказом

Міністерства юстиції України від 20.08.2008 р. «Про здійснення експертизи проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини». Експертиза здійснюється у два етапи: 1) перевірка на предмет регулювання, тобто, чи стосується проект прав і свобод, гарантованих Конвенцією;

2) перевірка на відповідність положенням Конвенції та практиці ЄСПЛ, яка здійснюється шляхом встановлення того, чи вміщує проект нормативного акта положення, які можуть призвести до порушення норм Конвенції. Слід зазначити, що у суб'єктів нормотворчості труднощі виникають переважно на першому етапі проведення експертизи, оскільки перед поданням проекту акта на правову експертизу чи відомчого акта на державну реєстрацію суб'єкт нормотворчості має самостійно визначити, чи підлягає проект акта експертизі чи ні, та отримати, у разі необхідності, відповідний висновок. Для полегшення цієї роботи Міністерством юстиції було розроблено Тематичний покажчик до Конвенції, який є результатом опрацювання великої кількості базових рішень ЄСПЛ. Тематичний покажчик містить ключові поняття, за якими можна ідентифікувати належність акта до сфери правового регулювання Конвенції, і покликаний сприяти кращому розумінню розробниками проектів нормативно-правових актів природи і сутності Конвенції та практики ЄСПЛ.

За результатами експертизи може бути прийняте одне з таких рішень: а) проект нормативно-правового акта відповідає Конвенції та практиці ЄСПЛ; б) проект нормативно-правового акта не відповідає Конвенції та практиці ЄСПЛ; в) проект нормативно-правового акта за предметом правового регулювання не стосується Конвенції та практики ЄСПЛ. Статистика свідчить, що більшість проектів нормативних актів відповідають положенням Конвенції. Так, протягом 2013 р. було здійснено експертизу 4013 проектів нормативно-правових актів. Щодо законів, указів Президента і постанов Кабінету Міністрів було отримано 1002 позитивних і 93 негативних висновки, 635 проектів визнані такими, що за предметом правового регулювання не стосуються Конвенції; 1591 позитивний і всього 13 негативних висновків прийняті стосовно проектів відомчих актів, 679 з них — не стосуються Конвенції.

Отже, РЄ відіграє важливу роль у гармонізації національного права європейських держав, переважна більшість її пропозицій знаходить згодом своє правове відображення у національному законодавстві держав-членів. Для України співпраця з РЄ має особливе значення, оскільки Євросоюз, оцінюючи

готовність держави до підписання угоди про асоціацію, передусім, звертає увагу на розвиток і прогрес у відносинах з РЄ. На сьогодні пріоритетними напрямками співробітництва України з РЄ залишаються: реформування чинного і розробка та імплементація нового законодавства у відповідності до стандартів РЄ на основі принципів верховенства права та прав людини; розбудова толерантного, демократичного суспільства, яке базується на європейських стандартах, зокрема, стосовно соціальних прав та прав національних меншин, рівних прав жінок та чоловіків, захисту дітей тощо; об'єднання зусиль для посилення ефективності боротьби проти корупції та відмивання коштів, протидії тероризму; залучення РЄ у взаємодії з Європейським Союзом до вирішення таких актуальних питань, як забезпечення свободи пересування, боротьба проти торгівлі людьми та ін.

Тема 3. Рада Європи як загальноєвропейський міждержавний політико-правовий інститут

Мета Ради Європи.

Статус Ради Європи як регіональної міжнародної міждержавної організації та політико-правового інституту.

Статут Ради Європи.

Функції Ради Європи. Основні пріоритети і напрямки діяльності Ради Європи.

Роль Ради Європи у зближенні правових систем європейських держав.

Рада Європи та міжнародні неурядові організації.

Для забезпечення процесів політичної інтеграції, сприяння економічному та соціальному розвитку, розвитку культури, науки та управління, а також для підтримання і подальшу реалізацію прав людини і фундаментальних свобод в повоєнній Європі була створена міждержавна (міжурядова) регіональна організація - Рада Європи .

Статут Ради Європи був підписаний 5 травня 1949 року, і на цей момент до складу організації входили 10 держав. Станом на сьогодні вона об'єднує 47 європейських держав (27 з них є членами ЄС). Статус незалежних спостерігачів у міждержавних структурах Ради Європи мають Канада, США, Японія. Сьогодні Рада Європи є однією з найбільш авторитетних та представницьких європейських регіональних міждержавних організацій. Створювалась вона виходячи з потреби збереження людського суспільства та цивілізації, для задоволення якої життєво важливим є зміцнення миру на засадах справедливості та міжнародного співробітництва. А тому, у Статутних документах Ради Європи зафіксовані **такі основні завдання:**

захист та зміцнення плюралістичної демократії та прав людини, сприяння усвідомленню та розвитку європейської культурної самобутності;

пошук спільних шляхів вирішення соціальних проблем (зокрема таких, як національні меншини, ксенофобія, релігійна, расова, етнічна нетерпимість, захист оточуючого середовища, біоетика, СНІД, наркоманія тощо);

надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи у проведенні та активізації політичних, законодавчих і конституційних реформ;

широка політична та правова діяльність, уніфікація європейського законодавства, прийняття конвенцій, що мають обов'язковий характер для держав, що входять до Ради Європи.

Ці завдання забезпечують досягнення мети організації. Мета Ради Європи зафіксована у ст.1 її Статуту і передбачає "досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення у життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу".

При цьому, кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також має брати участь у співробітництві для досягнення мети Ради Європи.

Пропозиція щодо членства у Раді Європи, а в окремих випадках - асоційованого членства (у консультативній асамблеї) надходить від Комітету Міністрів лише тій європейській державі, яка вважається здатною і має бажання дотримуватися основних принципів Ради Європи.

Держави-члени Ради Європи трансформували основні принципи Загальної декларації прав людини 1948 року в юридичні зобов'язання через створення ефективної системи міжнародних судових гарантій прав людини. А тому головним пріоритетом у роботі Ради Європи є захист прав та основних свобод людини у державах-учасниках.

Реалізація цього одного з основних завдань Ради Європи здійснюється в **4-х основних напрямках:**

зміцнення європейської солідарності (гарантуючи при цьому повагу до особи, її свобод, соціальних економічних і культурних прав шляхом створення ефективних систем контролю та захисту);

виявлення нових загроз порушення прав людини та приниження людської гідності;

привернення уваги громадськості до значимості прав людини;

заохочення щодо вивчення проблем прав людини в школах, вищих навчальних закладах та серед професійних груп (юристи, службовці, персонал виправних закладів тощо).

Деякі автори вважають, що згідно зі своїм Статутом Рада Європи виконує **три основні завдання**: 1) політичне - захист демократії, прав і свобод людини, забезпечення верховенства права; 2) культурне - примноження європейської культурної спадщини; 3) соціальне - забезпечення реалізації основних потреб соціально-економічних прав .

Інші вчені вважають, що головним досягненням у роботі Ради Європи є створення ефективної системи європейського права у галузі прав людини, забезпечення правового регулювання поведінки держав у цій галузі .

Хоча Рада Європи виконує також і роль кредитної організації, в її межах функціонує Банк соціального розвитку Ради Європи (первинна назва - Фонд соціального розвитку).

Робота Ради Європи ведеться на міжурядовому, міжпарламентському рівнях, через місцеві органи самоврядування та неурядові організації.

Мета Ради Європи досягається за допомогою її органів шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес; укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також в галузі захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини .

Стаття 10 Статуту Ради Європи визначала, що **головними органами Ради Європи** є Комітет Міністрів і Консультативна асамблея (нині Парламентська Асамблея), роботу яких забезпечує Секретаріат.

У межах Ради Європи сьогодні функціонує **Конгрес місцевих і регіональних органів влади Європи; Європейська комісія за демократію через право ("Венеціанська комісія"), Європейський суд з прав людини, Європейський центр молоді та інші органи.**

Важливим наслідком географічного розширення Ради Європи стало встановлення загальноєвропейської системи, а це, в свою чергу, вплинуло на політичний, фінансовий, кадровий аспект функціонування організації.

У 1997 році глави держав і урядів країн-членів Ради Європи доручили Комітету Міністрів провести необхідні реформи для адаптації Ради до нових завдань і збільшеного складу. У 1998 році у доповіді "За Європу без розмежувальних ліній" Комітет Міністрів рекомендував удосконалення таких напрямків діяльності Ради, як невійськові аспекти безпеки, сприяння демократичній стабільності, посилення режиму спостереження (моніторингу) за виконанням зобов'язань державами-членами. Крім названої доповіді, створений Комітетом Міністрів Комітет мудреців, що складався з 10 відомих європейських діячів, вніс також пропозиції щодо удосконалення структури, насамперед, - Секретаріату Ради та його кадрової політики.

Таким чином, "внутрішня" реформа Ради Європи мала на меті оптимізацію роботи її структур, перегляд основних програм; кадрові зміни, пошук додаткових засобів для фінансування заходів Ради, налагодження взаємодії між її органами тощо.

В свою чергу, "зовнішня" реформа потребує покращення відносин з Євросоюзом, ОБСЄ, НАТО та іншими європейськими міжнародними організаціями, визначення місця Ради Європи у регіональній системі співробітництва, активної взаємодії з парламентами держав-учасниць тощо.

Важливою віхою у розвитку Ради Європи стали програми співробітництва та надання допомоги країнам Центральної і Східної Європи щодо проведення політики, відкритої для нових демократичних держав Центральної і Східної Європи, на основі її принципів, цінностей і досягнень у галузі плюралістичної демократії, захисту прав людини та побудови правової держави. Ці програми, засновані на досягненнях міжурядового співробітництва у Раді Європи, можуть бути не тільки довідниковим матеріалом, а й моделлю (як за структурою, так і механізмами) такого співробітництва. Метою програм є зміцнення, активізація та прискорення процесів демократичного реформування цих держав, а також сприяння їх поступовій та гармонійній інтеграції з Радою Європи та державами-учасницями, участі їх у процесах та формах європейського співробітництва.

Тема 4. Інституційна система Ради Європи

Структура Ради Європи: статутні органи, комісії, офіси та центри Ради Європи.

Комітет Міністрів – керівний і директивний міжурядовий орган Ради Європи. Його головні комітети та комітети експертів.

Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) – дорадчий та представницький орган Ради Європи. Бюро та комітети ПАРЄ.

Конгрес місцевих і регіональних влад Європи.

Європейська комісія проти расизму і нетерпимості.

Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія).

Інститут Уповноваженого Ради Європи з прав людини.

Банк розвитку Ради Європи.

Міжнародний секретаріат, офіси та центри Ради Європи.

Статут Ради Європи був підписаний 5 травня 1949 року, і на цей момент до складу організації входили 10 держав. Станом на сьогодні вона об'єднує 47 європейських держав (27 з них є членами ЄС). Статус незалежних

спостерігачів у міждержавних структурах Ради Європи мають Канада, США, Японія. Сьогодні Рада Європи є однією з найбільш авторитетних та представницьких європейських регіональних міждержавних організацій. Створювалась вона виходячи з потреби збереження людського суспільства та цивілізації, для задоволення якої життєво важливим є зміцнення миру на засадах справедливості та міжнародного співробітництва. А тому, у Статутних документах Ради Європи зафіксовані **такі основні завдання**:

захист та зміцнення плюралістичної демократії та прав людини, сприяння усвідомленню та розвитку європейської культурної самобутності;

пошук спільних шляхів вирішення соціальних проблем (зокрема таких, як національні меншини, ксенофобія, релігійна, расова, етнічна нетерпимість, захист оточуючого середовища, біоетика, СНІД, наркоманія тощо);

надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи у проведенні та активізації політичних, законодавчих і конституційних реформ;

широка політична та правова діяльність, уніфікація європейського законодавства, прийняття конвенцій, що мають обов'язковий характер для держав, що входять до Ради Європи.

Ці завдання забезпечують досягнення мети організації. Мета Ради Європи зафіксована у ст.1 її Статуту і передбачає "досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення у життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу".

При цьому, кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, які знаходяться під його юрисдикцією, а також має брати участь у співробітництві для досягнення мети Ради Європи.

Пропозиція щодо членства у Раді Європи, а в окремих випадках - асоційованого членства (у консультативній асамблеї) надходить від Комітету Міністрів лише тій європейській державі, яка вважається здатною і має бажання дотримуватися основних принципів Ради Європи.

Держави-члени Ради Європи трансформували основні принципи Загальної декларації прав людини 1948 року в юридичні зобов'язання через створення ефективної системи міжнародних судових гарантій прав людини. А тому головним пріоритетом у роботі Ради Європи є захист прав та основних свобод людини у державах-учасниках.

Реалізація цього одного з основних завдань Ради Європи здійснюється в **4-х основних напрямках**:

зміцнення європейської солідарності (гарантуючи при цьому повагу до особи, її свобод, соціальних економічних і культурних прав шляхом створення ефективних систем контролю та захисту);

виявлення нових загроз порушення прав людини та приниження людської гідності;

привернення уваги громадськості до значимості прав людини;

заохочення щодо вивчення проблем прав людини в школах, вищих навчальних закладах та серед професійних груп (юристи, службовці, персонал виправних закладів тощо).

Деякі автори вважають, що згідно зі своїм Статутом Рада Європи виконує **три основні завдання**: 1) політичне - захист демократії, прав і свобод людини, забезпечення верховенства права; 2) культурне - примноження європейської культурної спадщини; 3) соціальне - забезпечення реалізації основних потреб соціально-економічних прав .

Інші вчені вважають, що головним досягненням у роботі Ради Європи є створення ефективної системи європейського права у галузі прав людини, забезпечення правового регулювання поведінки держав у цій галузі .

Хоча Рада Європи виконує також і роль кредитної організації, в її межах функціонує Банк соціального розвитку Ради Європи (первинна назва - Фонд соціального розвитку).

Робота Ради Європи ведеться на міжурядовому, міжпарламентському рівнях, через місцеві органи самоврядування та неурядові організації.

Мета Ради Європи досягається за допомогою її органів шляхом розгляду питань, що становлять спільний інтерес; укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також в галузі захисту та подальшого здійснення прав і основних свобод людини .

Стаття 10 Статуту Ради Європи визначала, що **головними органами Ради Європи** є Комітет Міністрів і Консультативна асамблея (нині Парламентська Асамблея), роботу яких забезпечує Секретаріат.

У межах Ради Європи сьогодні функціонує **Конгрес місцевих і регіональних органів влади Європи; Європейська комісія за демократію через право ("Венеціанська комісія"), Європейський суд з прав людини, Європейський центр молоді та інші органи.**

Важливим наслідком географічного розширення Ради Європи стало встановлення загальноєвропейської системи, а це, в свою чергу, вплинуло на політичний, фінансовий, кадровий аспект функціонування організації.

У 1997 році глави держав і урядів країн-членів Ради Європи доручили Комітету Міністрів провести необхідні реформи для адаптації Ради до нових

завдань і збільшеного складу. У 1998 році у доповіді "За Європу без розмежувальних ліній" Комітет Міністрів рекомендував удосконалення таких напрямків діяльності Ради, як невійськові аспекти безпеки, сприяння демократичній стабільності, посилення режиму спостереження (моніторингу) за виконанням зобов'язань державами-членами. Крім названої доповіді, створений Комітетом Міністрів Комітет мудреців, що складався з 10 відомих європейських діячів, вніс також пропозиції щодо удосконалення структури, насамперед, - Секретаріату Ради та його кадрової політики.

Таким чином, "внутрішня" реформа Ради Європи мала на меті оптимізацію роботи її структур, перегляд основних програм; кадрові зміни, пошук додаткових засобів для фінансування заходів Ради, налагодження взаємодії між її органами тощо.

В свою чергу, "зовнішня" реформа потребує покращення відносин з Євросоюзом, ОБСЄ, НАТО та іншими європейськими міжнародними організаціями, визначення місця Ради Європи у регіональній системі співробітництва, активної взаємодії з парламентами держав-учасниць тощо.

Важливою віхою у розвитку Ради Європи стали програми співробітництва та надання допомоги країнам Центральної і Східної Європи щодо проведення політики, відкритої для нових демократичних держав Центральної і Східної Європи, на основі її принципів, цінностей і досягнень у галузі плюралістичної демократії, захисту прав людини та побудови правової держави. Ці програми, засновані на досягненнях міжурядового співробітництва у Раді Європи, можуть бути не тільки довідниковим матеріалом, а й моделлю (як за структурою, так і механізмами) такого співробітництва. Метою програм є зміцнення, активізація та прискорення процесів демократичного реформування цих держав, а також сприяння їх поступовій та гармонійній інтеграції з Радою Європи та державами-учасницями, участі їх у процесах та формах європейського співробітництва.

Водночас необхідно відзначити, що за більш ніж 50-річний період функціонування Ради Європи сформувалася її правова система. В основі формування правової системи Ради Європи є загальноєвропейські закономірності розвитку, інтеграційні та інші процеси, пов'язані з впровадженням у практику ідеї "єдиної стабільної Європи". Формування правової системи Ради Європи відбувалося під впливом як романо-германського, так і англо-американського типу правової системи, а також у відповідності з принципами міжнародного універсального права.

Основним елементом правової системи Ради Європи є держава-учасниця, яка частину своїх повноважень передає міждержавній організації. За рахунок таких повноважень міждержавна організація набуває

правосуб'єктності, відповідного правового статусу, виражає спільні інтереси держав-учасниць. Хоча відповідно до принципів міжнародного права вона є вторинним суб'єктом права - похідним від держави.

У зв'язку з тим, що предметом регулювання у праві Ради Європи є дотримання прав і свобод людини, суб'єктом міжнародного права згідно з правовими актами Ради є людина (громадянин певної держави, права якого порушені). Поряд з цим, забезпечення належної взаємодії між елементами (суб'єктами) правової системи з метою досягнення належного правопорядку у галузі забезпечення прав людини покладається на Раду Європи як міждержавну організацію. Основою правосуб'єктності Ради Європи є її Статут (установчий документ, що закріплює міжнародно-правовий статус). Реалізація правового статусу Ради Європи здійснюється через утворювані нею органи, які виконують правотворчі, правозастосовчі, правотлумачувальні функції.

Таким чином, досить тісно з інституційною пересікається функційна частина правової системи Ради Європи.

Вищим органом Ради Європи є **Комітет Міністрів** (керівний та директивний орган), який складається з міністрів закордонних справ держав-учасниць. Він обговорює політичні аспекти співробітництва (за виключенням питань оборони), виробляє програму діяльності Ради Європи, затверджує її, а також бюджет Ради Європи, розглядає рекомендації Парламентської асамблеї та інших органів і приймає рішення. Правотворчі його функції полягають у прийнятті рекомендацій урядам держав-учасниць, які мають зобов'язуючу силу тільки стосовно держав, що їх ратифікували. Комітет Міністрів може робити запити до урядів держав-учасниць про хід виконання таких рекомендацій.

У випадках серйозних порушень Комітет може призупинити право держави-учасниці на представництво у Раді Європи, просити вийти її з Ради або виключити таку державу.

Комітет здійснює нагляд за імплементацією державами-учасницями конвенцій та угод, наглядає за дотриманням державами рішень Європейського суду з прав людини. Останнім часом діяльність Комітету Міністрів концентрувалася на виконанні рішень страсбурзької зустрічі 1997 року, зокрема - стосовно удосконалення механізму контролю за дотриманням прав людини у державах-учасницях.

Комітет Міністрів приймає також декларації та резолюції з актуальних політичних питань та міжнародних проблем, часом його рішення є основою для європейських конвенцій та угод (які після ратифікації набувають юридичної сили).

Згідно зі ст.15 Статуту Ради Європи Комітет Міністрів "розглядає заходи, що спрямовані на досягнення мети Ради Європи, включаючи укладення конвенцій або угод та вироблення урядами єдиної політики щодо конкретних питань". Стосовно всіх питань, що мають відношення до внутрішньої організації та процедур Ради Європи, то Комітет Міністрів приймає обов'язкові до виконання рішення.

Різнманітні рішення, Комітет Міністрів приймає на основі рекомендацій Парламентської Асамблеї та Конгресу Місцевих та Регіональних влад, пропозицій міжурядових комітетів, а також конференцій галузевих міністрів.

Переважаюча кількість рішень приймається більшістю у 2/3 від загальної кількості поданих голосів, а деякі важливі рішення, такі як рекомендації для урядів - одностайно. Все це свідчить про демократичний характер цих процедур.

Ще одним із основних органів Ради Європи є **Парламентська Асамблея**, яка виконує дорадчі функції. Парламентська Асамблея (ПАРЄ) складається з представників національних парламентів.

Число представників (318 членів Асамблеї та 318 їхніх заступників з числа парламентарів кожної країни) коливається від 2 до 18 в залежності від чисельності населення, має відображати представництво основних політичних партій у національному парламенті. В Асамблею входять п'ять політичних груп: група соціалістів, група європейської народної партії, група європейських демократів, група лібералів, демократів і реформаторів та група об'єднаних європейських лівих сил. Деякі парламентарі не належать до жодної політичної партії.

Згідно зі ст.22 Статуту Ради Європи "Асамблея є дорадчим органом, що обговорює відповідні питання у межах своєї компетенції і передає свої висновки Комітету Міністрів у формі рекомендацій". Парламентська Асамблея приймає резолюції та інші документи, які визначають основні, загальні напрямки діяльності Комітету Міністрів, національних урядів, парламентів та політичних партій; розробляє різноманітні міжнародні договори - європейські конвенції, які сприяють формуванню основи європейської нормативно-правової системи.

Документи ПАРЄ не мають обов'язкової сили але ними керуються у своїй діяльності Комітет Міністрів, національні уряди, парламенти, партії.

В Асамблеї сформовано 5 політичних груп: соціалісти, європейські демократи, ліберал-демократи і реформатори, об'єднані європейські ліві, європейська народна партія.

Для опрацювання питань з відповідної тематики в Асамблеї функціонують 8 комітетів:

- з політичних питань та демократії;
- юридичних питань і прав людини;
- соціальних питань, охорони здоров'я та сталого розвитку;
- питань міграції, біженців і переміщених осіб;
- питань культури, науки, освіти та медіа;
- питань рівності та недискримінації;
- правил процедури, імунітетів та інституціональних зв'язків;
- питань виконання обов'язків і зобов'язань, що взяли при вступі до Організації держави-члени Ради Європи (Моніторинговий Комітет).

У сучасних умовах перед ПАРЄ стоїть унікальне завдання: сприяти інтеграції країн Центральної та Східної Європи з демократичними Європейськими державами, а також ефективному співробітництву парламентарів всіх країн Європи. Виконанню цього завдання сприяло затвердження статусу "спеціально запрошеного" з метою надання можливості парламентським делегаціям країн Центральної та Східної Європи, що стали на шлях плюралістичної демократії, брати участь у пленарних засіданнях Асамблеї та в роботі її комітетів за їх запрошенням. Контакти та обміни, що встановлювалися і встановлюються, були спрямовані на сприяння процесу демократизації у цих країнах з метою їх вступу до Ради Європи.

ПАРЄ збирається на пленарні засідання в Палаці Європи у Страсбурзі чотири тижні на рік (січень, квітень, червень, жовтень).

Для здійснення функцій ПАРЄ у період між сесіями формується Постійна комісія, на початку кожної чергової сесії створюється ряд загальних комісій.

В ході роботи кожної сесії обговорюються актуальні міжнародні проблеми, в обговоренні яких беруть участь як відомі політичні діячі, так і представники різних міжнародних організацій.

Асамблея регулярно організовує конференції, колоквиуми, публічні парламентські слухання з важливих проблем сучасності, які проходять у формі діалогу між парламентарями і спеціалістами. Наприклад, "Страсбурзькі конференції", метою яких є вивчення шляхів вдосконалення та зміцнення демократії у всьому світі.

Крім названих повноважень Парламентська Асамблея обирає зі складу своїх членів Голову та секретаря Асамблеї, Генерального Секретаря Ради Європи, його заступника, суддів Європейського суду з прав людини.

Робота Парламентської Асамблеї готується спеціальними комітетами, що здійснюють свої повноваження у таких напрямках, як: політичні питання; юридичні питання та права людини; соціальні питання; охорони здоров'я і сім'ї; культури та освіти; навколишнього середовища; облаштування територій та місцевої влади; науки і техніки; сільського господарства і розвитку сільської місцевості; економічні питання та питання розвитку; відносини з європейськими державами, які не є учасницями; міграції та біженців; зв'язків з парламентами та громадськістю.

Останнім часом Рада Європи підвищила увагу до діяльності місцевих владних структур. З червня 1994 року почав свою роботу **Конгрес місцевих та регіональних влад Європи** - Консультативний орган, що представляє місцеві та регіональні органи самоврядування. Складається із 286 членів та 286 їх заступників, що є представниками, вибраними місцевими чи регіональними органами самоврядування та посадовими особами, що підзвітні місцевим чи регіональним органам влади. До національних делегацій повинні входити представники різних адміністративно-територіальних утворень та політичних течій держав-учасниць. Конгрес має дві палати: Палату місцевих влад і Палату регіонів.

Поточну діяльність організації забезпечує Постійний Комітет, а також спеціальні робочі групи з різних проблем, що виникають на місцевому рівні.

Рекомендації Конгресу надсилаються Парламентській Асамблеї та Комітету Міністрів, а рішення та інші документи мають лише інформативний характер. Конгрес бере участь у підготовці або затверджує проекти ряду конвенцій. Наприклад, затвердження проекту конвенції про розвиток міжтериторіального співробітництва між місцевими владами.

Головною метою функціонування Конгресу є забезпечення участі місцевих та регіональних влад у процесі об'єднання Європи та в роботі Ради Європи. Одним із пріоритетних завдань - сприяння розвитку демократії на місцях і в регіонах та зміцнення транскордонного і міжрегіонального співробітництва у Європі. Він розглядає всі політичні та інші питання, що виникають у місцевих та регіональних влад, аналізує здійснення державами-учасницями принципів місцевої демократії, що зафіксовані в Європейській Хартії про місцеве самоврядування.

Важливим досягненням у цій сфері є функціонування центрів підготовки кадрів для органів місцевого та регіонального самоврядування, які сприяють набуттю практичних навичок, необхідних для роботи органів місцевого самоврядування та зміцненню співробітництва на європейському рівні.

Аналізуючи напрямки діяльності Ради Європи та функції, які виконують її органи можна відзначити два види діяльності: правотворчу та

правозастосовчу, які забезпечують досягнення більшості цілей Ради Європи, передбачених у її Статуті.

Поряд з цим, здійснення таких повноважень, як захист прав людини, покладається на **Європейський суд з прав людини** (кількість справ, які розглядає цей судовий орган, з року в рік зростає). Європейський суд з прав людини складається з суддів-представників від держав-учасниць. Він може здійснювати діяльність лише у межах повноважень, отриманих від держав, і приймає рішення у разі порушень ними міжнародних зобов'язань у галузі прав людини (взятих на себе згідно з Європейською конвенцією про захист прав та основних свобод людини 1950 року).

Європейський суд з прав людини став особливим наднаціональним юрисдикційним механізмом, який забезпечував конкретну реалізацію прав передбачених Конвенцією, застосування її норм. Конвенція допускає пряме звернення громадян до Суду, а отже його компетенція є дещо відмінною від постійних міжнародних органів, діяльність яких була обмежена лише спорами між державами. З часом розгляд індивідуальних скарг буде займати основне місце в діяльності Суду, що дає сьогодні підставу для формули "Рада Європи ніщо без Конвенції, а Конвенція - без Суду".

Водночас, деякі автори одним із основних принципів діяльності Суду з прав людини вважають принцип "субсидіарності". Так, В.Мармазов вважає, що держава-учасниця повинна самостійно забезпечити рівень захисту прав людини, який відповідав би цілям Ради Європи, а Європейський Суд розглядає справу лише у такому випадку, коли її не вдалося вирішити на національному рівні (тобто його роль є додатковою).

Європейський суд з прав людини постановляє рішення, що є обов'язковими для держав-учасниць (відповідачів по справі), хоча для інших держав вони можуть виступати правовими стандартами при встановленні відповідності національного законодавства праву Ради Європи. Часто ці рішення стимулюють інші держави (навіть ті, що не є сторонами судового розгляду) до вдосконалення національного законодавства та коригування правозастосовної практики. Держави-учасниці на підставі рішень Європейського суду з прав людини здійснили і здійснюють ряд реформ стосовно управлінських органів, судової системи, законодавчих актів, змінили підхід до вирішення багатьох важливих проблем. Це свідчить про наявність міжнародної системи ефективних засобів врегулювання тих відносин, які, як правило, підпадали під вплив національного законодавства.

Постановляючи рішення, Європейський суд з прав людини здійснює правозастосовчу, а у ряді випадків правотворчу та правотлумачувальну діяльність. Так, стосовно Конвенції 1950 року, Європейський Суд з прав

людини відзначав, що вона є договором, який розвивається, а тому підлягає тлумаченню у світлі сучасних умов. При цьому Європейський Суд тлумачить не тільки міжнародні договори, але і дає консультативні висновки з правових питань, які стосуються тлумачення Конвенції та протоколів до неї.

Система права Ради Європи є невід'ємною частиною міжнародного права, яка утворюється та функціонує на підставі основних принципів та норм міжнародного права. Первинними її елементами є норми міжнародного права, які створюються в межах завдань Ради Європи. Система права містить і специфічні норми, що визначають внутрішню організацію Ради Європи. Всі норми є взаємоузгоджені і розподілені на галузі та інститути, які відповідають ідентичним галузям та інститутам міжнародного права, хоча їх дія обмежується завданнями Ради Європи.

Таким чином, можна чітко виділити такі ключові інститути РЄ:

Генеральний секретар обирається Парламентською Асамблеєю терміном на п'ять років і очолює організацію. Вона відповідає за стратегічне планування та керівництво програмною діяльністю та бюджетом Ради Європи. Вона очолює та представляє Організацію.

Парламентська асамблея також обирає заступника Генерального секретаря терміном на п'ять років. Вибори заступника Генерального секретаря проходять окремо від виборів Генерального секретаря.

Комітет міністрів - це керівний орган Ради Європи, який складається з міністрів закордонних справ кожної держави-члена або їх постійних дипломатичних представників у Страсбурзі. Комітет міністрів визначає політику організації та затверджує її бюджет і програму заходів.

Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) складається з 324 членів парламенту з 47 держав-членів. Асамблея обирає Генерального секретаря, Комісара з прав людини і суддів Європейського суду з прав людини. Вона створює демократичний простір для обговорення і спостерігає за виборами; її комітети відіграють важливу роль у вивченні актуальних проблем.

Конгрес місцевих і регіональних влад - це інституція Ради Європи, яка відповідає за посилення місцевої та регіональної демократії у 47 країнах-членах. Конгрес складається з двох палат - Палати місцевих влад та Палати регіонів, а також трьох комітетів. 648 обраних місцевих представників представляють понад 150,000 місцевих та регіональних органів влади.

Європейський суд з прав людини -це постійний судовий орган, який гарантує всім європейцям повагу прав, закріплених в Європейській конвенції

з прав людини. До суду можуть звертатися держави або окремі особи, незалежно від їх національності. 47 держав-членів Ради Європи є учасницями Конвенції.

Комісар з прав людини незалежно вирішує питання і звертає увагу на порушення прав людини.

Конференція міжнародних неурядових організацій включає близько 400 міжнародних неурядових організацій. Вона створює життєво важливий зв'язок між політиками і громадянами, а також є голосом громадянського суспільства у Раді Європи. Експертиза неурядових організацій та їх близькість до європейських громадян мають велике значення для роботи Ради Європи.

Також РЄ здійснює глобальне Співробітництво. Рада Європи працює в тісному партнерстві з Європейським Союзом, і співпрацює з Організацією Об'єднаних Націй, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, а також з багатьма країнами-партнерами по всьому світу.

Тема 5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.: історичні умови прийняття, структура, протоколи до неї, значення

Історія розробки та ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Зміст і структура Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Основні протоколи до неї.

Сфера дії Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Територіальна дія. Застереження та тлумачення.

Місце Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у правовому та політичному контексті.

Основні права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Конвенцію було підписано 4 листопада 1950 року в Римі, вона набрала чинності у 1953 році (дата набуття чинності для України - 11 вересня 1997 р.). Від самого початку було створено два незалежних органи: Європейська комісія з прав людини (1954) та Європейський суд з прав людини (1959). Вони повинні були слідкувати за дотриманням прав людини, що гарантувались Конвенцією.

У відповідь на зміни, що відбулись у новій "Великій Європі", під час Віденського самміту у 1993 році було ухвалено рішення про створення нового

Європейського суду з прав людини, який замінить колишню двоступеневу систему.

Новий Суд, що був створений у Страсбурзі як орган Ради Європи, почав свою роботу 1 листопада 1998 року.

КОНВЕНЦІЯ ТА ПРОТОКОЛИ ДО НЕЇ ГАРАНТУЮТЬ:

- * право на життя, свободу та особисту недоторканість;
- * право на справедливий судовий розгляд під час здійснення цивільного та кримінального судочинства;
- * право на вільні вибори;
- * свободу думки, совісті і віросповідання;
- * свободу вираження поглядів (зокрема, свободу засобів масової інформації);
- * право власності.

КОНВЕНЦІЯ ТА ПРОТОКОЛИ ДО НЕЇ ЗАБОРОНЯЮТЬ:

- * катування і нелюдське, або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- * смертну кару;
- * дискримінацію у здійсненні прав і свобод, які викладені у Конвенції;
- * вислання особи з території держави, громадянином якої вона є, або позбавлення особи права в'їзду на територію держави, громадянином якої вона є;
- * колективне вислання іноземців.

Конвенція є першою вдалою спробою забезпечення певних прав та свобод, що були визначені в прийнятій ООН в 1948 році Загальній Декларації прав людини.

Конвенція встановила єдиний механізм постійного і незалежного контролю у Європі, який забезпечує дотримання державами широкого спектру основних прав (переважно громадянських та політичних).

Значимість Конвенції полягає не тільки в обсязі прав, які вона забезпечує, але також і в тому механізмі захисту, який було встановлено в Страсбурзі для розгляду можливих випадків порушення Конвенції та для нагляду за дотриманням державами їхніх зобов'язань за Конвенцією.

Держави, що є сторонами Конвенції, зобов'язані забезпечувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією - незалежно від статі, раси, національності, етнічного походження і т. п. - можливість користуватись правами і свободами, які захищає Європейська конвенція з прав людини.

ЯК ФУНКЦІОНУЄ СИСТЕМА?

Система повинна функціонувати, в першу чергу, на національному рівні. Кожна держава-член повинна забезпечити користування цими правами будь-якій особі, яка перебуває під її юрисдикцією.

Якщо ця перша гарантія не забезпечується, то кожна особа може - з дотриманням відповідних умов - подати заяву до Європейського суду з прав людини. Держава може також подати заяву проти іншої держави.

Юрисдикція Суду є обов'язковою для всіх договірних сторін. Суд знаходиться в Страсбурзі і функціонує на постійній основі. Суд задіяний на кожній стадії процедури розгляду справи - від попереднього розгляду заяви до остаточної ухвали рішення.

Судді є цілком незалежними, вони обираються Парламентською асамблеєю Ради Європи.

У разі, коли заява визнається прийнятною, заявник повинен довести, що він вичерпав всі національні засоби правового захисту у державі, де, як стверджується у заяві, відбулось порушення права. Заяву слід надсилати впродовж шести місяців від дати прийняття судовими органами цієї країни остаточного рішення. Заяви, що є явно необґрунтованими, вилучаються на цій стадії розгляду із реєстру справ одноставним ухваленням комісії у складі трьох суддів.

В індивідуальних заявах, які подаються згідно з Конвенцією, йдеться про широке коло можливих порушень, що пов'язані з тілесними покараннями, поводженням з психічно хворими, правами позбавлених волі осіб, військовою та професійною дисципліною, доступом до суду та тривалістю судових процедур, прослуховуванням телефонних переговорів, законодавством про гомосексуальні стосунки, свободою преси, питаннями щодо опіки над дітьми, правами на возз'єднання сім'ї та питаннями депортації.

Якщо заява визнається прийнятною, Суд звертається до сторін з пропозицією досягти дружнього врегулювання. Якщо це є неможливим, справа розглядається у відкритому судовому засіданні. Суд засідає в палатах у складі семи суддів, або ж, у виняткових випадках, у Великій палаті у складі сімнадцяти суддів.

Судове рішення проголошується у відкритому слуханні і не може бути переглянуте.

Воно є остаточним і держави зобов'язані виконувати рішення в справі, в якій вони є сторонами. Виконання таких судових рішень передбачає, що держава, по-перше, виплачує компенсацію заявнику, який виграв цю справу, і, по-друге, повинна уникати в майбутньому повторення подібних порушень.

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Нагляд за виконанням судових рішень належить до кола завдань Комітету міністрів Ради Європи, який перевіряє, чи держави вжили належних заходів з тим, щоб уникнути нових подібних порушень (внесли зміни до законодавства, до судової практики, до нормативних документів чи до практики їх застосування; збудували нові в'язниці чи призначили додатково суддів і т. ін.).

Комітет міністрів повинен також переконатись, щоб заявникові було виплачене призначене Судом відповідне відшкодування та, в окремих випадках, були вжиті інші додаткові заходи, які б забезпечували повне відшкодування (здійснено перегляд справи, скасовано судову постанову про накладення арешту на майно або його конфіскацію, знято судимість, надано дозвіл перебувати на території держави і т.п.).

Якщо заявник вважає, що він не отримав достатньої компенсації, він може звернутись до Комітету міністрів.



Тема 6. Європейський Суд з прав людини: правова основа діяльності, структура, склад, процедури розгляду справ та значення у механізмі захисту прав і свобод людини

Правові підстави діяльності Європейського Суду з прав людини: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Регламент Європейського Суду з прав людини.

Статус Суду. Реформування Європейського Суду з прав людини та створення єдиного судового органу.

Характер діяльності Суду. Юрисдикція Суду.

Правила звернення в Європейський Суд з прав людини.

Міждержавні скарги.

Характер індивідуальних скарг у Європейський Суд з прав людини.

Процедура розгляду справ у Суді. Розгляд справ по суті. Рішення Суду.

Європейський суд з прав людини (далі – Суд) є міжнародним органом, який за умов, визначених Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), може розглядати заяви, подані особами, які скаржаться на порушення своїх прав.

Конвенція є міжнародним договором, на підставі якого більшість європейських держав зобов'язалися дотримуватися прав та основоположних

свобод людини. Ці права гарантуються як самою Конвенцією, так і протоколами до неї (Протоколи № 1, 4, 6, 7, 12 і 13), згода на обов'язковість яких надана державами – сторонами Конвенції.

Підстави звернення до Європейського суду з прав людини:

1) Особа може звернутися до Суду, якщо вважає, що вона особисто є жертвою порушення однією з держав – сторін Конвенції Ваших прав чи основоположних свобод, які захищаються Конвенцією та протоколами до неї.

2) Суд може розглядати лише ті заяви, в яких йдеться про порушення гарантованих Конвенцією та протоколами до неї прав – одного або кількох.

Європейський суд є наднаціональною міжнародною судовою установою, яка розглядає скарги осіб щодо порушення їхніх прав державами – сторонами Конвенції.

Відповідно до статті 32 Конвенції, юрисдикція Європейського суду поширюється на всі питання, які стосуються тлумачення та застосування Конвенції і протоколів до неї та які передаються на його розгляд відповідно до статей 33, 34 і 47 Конвенції. Суд не виконує функції національного суду та не має повноважень скасовувати або змінювати рішення національних судів. Суд також не може безпосередньо втручатися в діяльність органу влади, дія або бездіяльність якого спричинила порушення.

3) Особа може звернутися до Суду лише зі скаргами, предмет яких перебуває у сфері відповідальності суб'єкта владних повноважень (наприклад: парламенту, суду, прокуратури тощо) однієї з цих держав. Суд не розглядає заяви, спрямовані проти приватних осіб або недержавних інституцій.

4) Згідно з п. 1 статті 35 Конвенції, Суд приймає заяви до розгляду лише після того, як були використані усі внутрішні засоби юридичного захисту, і лише протягом шести місяців з дати винесення остаточного рішення. Суд не розглядає заяву, яка не відповідає цим умовам прийнятності.

5) Перед зверненням до Суду особа має використати усі засоби судового захисту в державі, проти якої спрямована заява, які могли б призвести до усунення порушення, що є предметом оскарження.

6) Якщо заява стосується рішення національного суду, наприклад, вироку, то після того, як особа використала звичайну процедуру судового оскарження, немає потреби знову вдаватися до спроб перегляду цього рішення. Також не обов'язково використовувати позасудові засоби юридичного захисту або звертатися зі скаргами або заявами, наприклад, до парламенту, глави держави

або уряду, міністра чи уповноваженого з прав людини, оскільки ці засоби захисту не вважаються такими, що необхідно використати перед зверненням до Суду.

7) Заяву до Суду можна подати протягом шести місяців після ухвалення остаточного рішення судом або органом влади, до компетенції яких належить визначення питання, що є предметом звернення до Суду. Шестимісячний строк відраховується з моменту ознайомлення з остаточним судовим рішенням.

8) Перебіг шестимісячного строку припиняється в момент отримання Судом від особи першого листа, в якому чітко викладено – хоча б у стислій формі – предмет заяви, яка подається, або заповненого формуляру заяви. Звичайного запиту з проханням надати інформацію недостатньо, щоб зупинити перебіг шестимісячного строку.

Як подавати заяву до Суду

Офіційними мовами Суду є англійська та французька, але за бажанням особи можна звертатися до Секретаріату Суду офіційною мовою однієї з держав, що ратифікували Конвенцію. На початковій стадії провадження Суд може також листуватися з особою цією мовою. Проте, якщо Суд не визнає заяву неприйнятною на основі надісланих документів, а вирішить запропонувати Уряду висловити свою позицію щодо скарг заявника, Суд вестиме листування англійською чи французькою мовою, а заявник, за загальним правилом, повинен будете надсилати подальші зауваження англійською чи французькою мовою.

Суд приймає лише ті заяви, які надіслані поштою (а не по телефону). Якщо заява відсилається електронною поштою або факсом, обов'язково потрібно продублювати її звичайною поштою. Також немає необхідності бути особисто присутнім у Суді для усного викладення обставин справи.

Листи і документи, які надсилаються до Суду, не варто прошивати степлером, склеювати чи скріплювати іншим чином. Усі сторінки повинні бути послідовно пронумеровані.

Зміст заяви

Згідно з положеннями правила 47 Регламенту Суду, в заяві необхідно:

а) навести стислий виклад фактів, щодо яких Ви скаржитися, та суть Ваших скарг;

б) зазначити права, гарантовані Конвенцією або протоколами до неї, які, на Вашу думку, були порушені;

в) назвати національні засоби юридичного захисту, якими Ви скористалися;

г) навести перелік рішень судів (або інших державних органів) у справі, із зазначенням дати кожного рішення та органу, який його виніс, а також коротку інформацію про зміст цього рішення. До листа необхідно додати копії самих рішень (Суд не повертає надіслані йому документи, тому необхідно надсилати виключно копії, а не оригінали).

Правило 45 Регламенту Суду вимагає, щоб заява була підписана заявником або представником.

Листування з Судом

Після отримання від Вас першого листа або формуляру заяви Секретаріат Суду надсилає відповідь з повідомленням про те, що за Вашим іменем було відкрито справу, номер якої потрібно зазначити в усіх наступних листах до Суду. Надалі до Вас можуть звернутися за додатковою інформацією, документами чи роз'ясненнями, пов'язаними із заявою.

Секретаріат Суду не надає інформації щодо законодавства держави, проти якої спрямовано заяву, а також не надає юридичних консультацій стосовно застосування або тлумачення національного права.

Ви маєте своєчасно і сумлінно відповідати на листи Секретаріату Суду. Будь-яка затримка з відповіддю може розцінюватися як те, що Ви не зацікавлені у продовженні провадження в Суді, і розгляд заяви, відповідно, припиняється.

Якщо Ви вважаєте, що Ваша заява стосується одного з прав, гарантованих Конвенцією або протоколами до неї, і що всі умови прийнятності, викладені вище, задоволені, Ви повинні ретельно і розбірливо заповнити формуляр заяви і повернути його до Суду в найкоротші строки та у будь-якому випадку не пізніше шести місяців з дати направлення першого листа до Секретаріату Суду. Якщо формуляр та всі необхідні документи не будуть надіслані до Секретаріату Суду до спливу вказаного строку, це буде розцінено як те, що Ви не бажаєте підтримувати заяву в Суді і, відповідно, Вашу справу буде знищено.

Наявність представника чи адвоката

На початковій стадії подання заяви не обов'язково мати представника, а якщо Ви його маєте, він не обов'язково повинен бути адвокатом. Однак, якщо Суд вирішить запропонувати Уряду висловити свою позицію у справі, потрібно, за загальним правилом, мати представника (крім особливих випадків), який є практикуючим юристом в одній із держав, що ратифікували Конвенцію. Представник повинен володіти однією з офіційних мов Суду (англійською або французькою).

Якщо Ви бажаєте звернутися до Суду через адвоката або іншого представника, Вам необхідно додати до формуляра заяви довіреність, яка б уповноважувала його діяти від Вашого імені. Представник юридичної особи (підприємства, об'єднання, і т.д.) або групи осіб повинен підтвердити свої юридичні повноваження представляти заявника.

Плата за звернення до Суду

Суд не надає допомогу з оплати послуг адвоката для підготовки заяви до Суду. В подальшому, а саме після рішення Суду про направлення заяви Урядові для надання зауважень, у разі браку коштів для оплати послуг адвоката, особа може претендувати на отримання безкоштовної юридичної допомоги, якщо надання такої допомоги Суд визнає за необхідне для належного розгляду справи. Процедура розгляду справ Судом є письмовою, що не потребує особистої присутності особи у Суді.

Тема 7. Європейська соціальна хартія 1961 р.: історія схвалення, зміст та значення у міжнародно-правовому співробітництві держав

Європейська соціальна хартія 1961 р. – один із найважливіших міжнародних правових актів у системі захисту прав людини.

Права, що підпадають під захист Європейської соціальної хартії 1961 р. Права, гарантовані Додатковим протоколом 1988 р. Переглянута Європейська соціальна хартія 1996 р.

Основні гарантії – зобов'язання щодо прав, які підпадають під захист Європейської соціальної хартії.

Система контролю за дотриманням Європейської соціальної хартії. Обмеження щодо застосування Європейської соціальної хартії. Зв'язок між Європейською соціальною хартією та національним правом.

Тривалий час соціальні та економічні права, як права другого покоління знаходилися в тіні громадянських та політичних прав через відсутність їх

точного визначення, юридичної класифікації, абстрактність та загальність формулювань, не закріплення у конституціях, а також поширення поглядів щодо неможливості встановлення на міжнародному рівні безпосередніх зобов'язань для держав щодо їх забезпечення. Неспроможність розробити єдиний Міжнародний пакт про права людини, який містив би всі права, закріплені у Загальній декларації прав людини, та прийняття у 1966 році окремого договору про економічні, соціальні та культурні права з відверто слабким неефективним контрольним механізмом у порівнянні з механізмом Пакту про громадянські та політичні права, застосування раніше аналогічного підходу в рамках Ради Європи підтверджувало різне ставлення більшості держав до прав першого та другого поколінь, а також відображало пануючу в Європі ліберальну концепцію прав людини, що надавала перевагу громадянським та політичним правам.

Розуміння значення та ролі соціальних прав змінилося останні десятиріччя, держави все більше уваги приділяють забезпеченню цієї групи прав та соціальній політиці в цілому.

Соціальні права та механізми їх захисту отримують все більшого розвитку як на національному, так і міжнародному універсальному та регіональному рівнях. На початку ХХІ століття більшість демократичних держав Європи та світу, проголосивши себе правовими державами або державами, які встали на цей шлях розвитку, визнають та закріплюють необхідність розбудови і держави соціальної.

У процесі прямування до соціальної держави особливого значення набуває саме питання гарантування та забезпечення соціальних та економічних прав людини, широкий перелік яких закріплено і в українській Конституції.

У другій половині минулого століття поряд з універсальною системою захисту прав людини активно почала будуватися європейська система, успіх якої надав поштовх для розвитку регіональних механізмів захисту прав людини. Дійсно, забезпечення прав людини в цілому та соціальних прав зокрема, набагато ефективніше здійснюється за сучасних умов на регіональному рівні. На європейському континенті найбільшу увагу захисту прав людини приділяє Рада Європи, яка з моменту свого заснування сприяє «досягненню більшого єднання між державами-членами... та їх соціальному прогресу».

Рада Європи, визнавши захист прав людини одним з трьох принципів діяльності Організації та створивши систему захисту прав людини, безумовно,

активно діяла і у визнанні та забезпеченні соціальних прав. Тому, після Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року, що передбачила захист громадянських та політичних прав, другим елементом системи захисту прав людини стала Європейська соціальна хартія 1961 року.

Соціальна хартія закріпила всі основні соціально-економічні права, які було визнано на той час, зокрема: право на працю, на справедливі, безпечні та здорові умови праці, на справедливу винагороду, право дітей та підлітків на захист, на створення організацій та укладення колективних договорів, на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення, на соціальну та медичну допомогу, право працівників-мігрантів та членів їх сімей на захист і допомогу, право сім'ї, матерів, дітей на правовий та соціальний захист тощо. Якщо на думку деяких європейських фахівців до основних соціальних прав відносяться право на освіту, житло, охорону здоров'я, мінімальний дохід та права на робочому місці, то в ЄСХ у 1961 році перелік прав є значно ширшим, що відображає поширення широкого підходу до соціальних прав як прав, які забезпечують людині гідний рівень життя та соціальну захищеність.

Втім, Хартія не була першим документом Ради Європи в сфері захисту соціальних прав. У 1953 році, було прийнято дві Тимчасові угоди: Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника та Європейська тимчасова угода про соціальне забезпечення, за виключенням випадків, що стосуються соціального забезпечення за старістю, інвалідністю та втратою годувальника, додаткові протоколи до них та Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу. Пізніше були прийняті Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р.), який було переглянуто у 1990 році, Європейську конвенцію про соціальне забезпечення (1972 р.), Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів (1977 р.) та у 1996 році відкрито для підписання було Європейську соціальну хартію переглянуту.

Імплементація деяких договорів визнавалася необхідною умовою для взяття зобов'язань за окремими статтями Європейської соціальної хартії та Хартії переглянутої.

Так, для прийняття зобов'язань за ст. 11 Хартії необхідною є ратифікації Конвенції про соціальну та медичну допомогу, для ст. 13 – Кодексу соціального забезпечення.

Серед зазначених «соціальних» договорів Ради Європи найбільш ефективний контрольний механізм запроваджено в рамках основного

документу у сфері захисту соціальних прав – Європейської соціальної хартії. Окрім традиційної процедури розгляду доповідей держав, Протоколом 1995 року було передбачено розгляд колективних скарг.

Прийняття нового Протоколу та набуття ним чинності у 1998 році відображало вжиття рішучих заходів для поліпшення забезпечення ефективного здійснення соціальних прав, гарантованих Хартією [10, с. 42]. Відповідно до статті 1 Протоколу суб'єктами колективних скарг можуть бути міжнародні організації роботодавців і профспілок, інші міжнародні неурядові організації, що мають консультативний статус при Раді Європи і які включені у список, складений з цією метою Урядовим комітетом, та національні організації роботодавців і профспілок, що знаходяться під юрисдикцією держави, проти якої подається скарга. За результатами розгляду скарг Комітетом з соціальних прав Комітет міністрів приймає відповідні резолюції.

Отже, у кінці минулого століття Раді Європи вдалося створити більш дієву процедуру з метою підвищення ефективності контрольного механізму за виконанням державами взятих зобов'язань за Хартією. Однак, держави-учасниці Європейської соціальної хартії 1961 року та Хартії переглянутої 1996 року не висловлюють широку підтримку новій процедурі. Сьогодні тільки 15 держав Ради Європи зв'язали себе зобов'язаннями за цим Протоколом, ще декілька – підписали. Україна, на жаль, не висловила намірів підписати цей Протокол, що може свідчити не тільки про небажання брати на себе відповідні зобов'язання, але й про реальну неспроможність гарантувати забезпечення тих прав Хартії, зобов'язання за якими Україна визнала ще у 2007 році.

Враховуючи небажання держав визнавати обов'язковою для себе процедуру розгляду колективних скарг, Рада Європи реформувала систему розгляду доповідей держав. У 2007 році було запроваджено новий механізм розгляду доповідей, які мають подаватися державами кожного року стосовно окремих статей Хартії, які загалом поділено на 4 тематичні групи: «Зайнятість, професійна підготовка та рівні можливості», «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», «Трудові права», «Сім'я, діти, мігранти».

Важливу роль у належному та ефективному функціонуванні контрольного механізму відіграє спеціально створений орган – Комітет з соціальних прав, члени якого працюють в якості незалежних експертів, надаючи правову оцінку доповідям та розглядаючи колективні скарги. Вищим органом у контрольній системі Хартії є Комітет міністрів Ради Європи, який виносить резолюції та надає державам рекомендації.

У багатьох випадках держави вдаються до внесення змін до національного законодавства та практики з метою виконання наданих рекомендацій, що свідчить про можливість констатувати достатню дієвість таких зусиль. Причому, експерти Європейського комітету з соціальних прав, аналізуючи доповіді держав, беруть до уваги не тільки законодавчі норми, але й правозастосовчу практику, тобто реальне гарантування прав, які визнані в документі та ратифіковані державою. Закріплення у національному законодавстві всіх основних видів соціального захисту, передбачених Хартією, жодною мірою не свідчить про реальне виконання державою своїх зобов'язань. Європейським комітетом неодноразово підкреслювалося, що у випадках, коли соціальні виплати є настільки незначними, що викликають серйозні сумніви щодо того, чи можна їх назвати системою соціального забезпечення, може бути визнано, що фактично держава не має діючої системи соціального забезпечення. Однак, держави несуть зобов'язання стосовно виключно ратифікованих положень. Так, по відношенню до України, Албанії, Азербайджану поза контрольним механізмом залишилися право на соціальне забезпечення, право на соціальну та медичну допомогу, частково не взяли на себе зобов'язання за цими статтями й Болгарія, Литва, Грузія, Молдова та інші. Росія не визнала для себе обов'язковим право на соціальну та медичну допомогу. Орієнтуючись на національне законодавство та практику держави не ратифікують й багато інших статей Хартії.

Аналогічна ситуація складається також з іншими договорами Ради Європи у сфері захисту соціальних прав людини. Так, Європейський кодекс соціального забезпечення не ратифікувала більшість держав Ради Європи, в тому числі, Україна, Росія, Польща, Болгарії тощо. Переглянутий Кодекс 1990 року взагалі позбавлений перспектив набути чинності, цей документ ратифікувала одна з 47 держав – членів Ради Європи – Нідерланди.

Тому, незважаючи на наявність контрольних механізмів, ефективних процедур захисту соціальних прав та відображення у конституціях багатьох держав широкого переліку соціальних прав, держави не поспішають брати відповідні міжнародні зобов'язання.

Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, яка є головним елементом системи захисту прав людини Європи, спрямована на захист громадянських та політичних прав. Однак, завдяки розширеному еволюційному тлумаченню норм Конвенції Європейським судом з прав людини все більше соціальних прав підпадає під її захист, в тому числі право на соціальні виплати, встановлені у законодавстві, пенсію тощо.

Рада Європи, визнає важливість підвищення ефективності захисту соціальних прав та підкреслює необхідність захищати соціальні досягнення Європи, забезпечувати високій рівень соціального захисту індивідів, доступ до гідної роботи, освіти, державної системи охорони здоров'я, соціальний захист людей похилого віку тощо. Для виконання цих завдань висуваються пропозиції розробки механізму розгляду Парламентською асамблеєю періодичних державних доповідей щодо імплементації соціальних прав в цілому, що може змусити держави подавати змістовні доповіді, публічно обговорювати проблеми та звітувати про досягнуті зміни.

Вирішення питання належного забезпечення державами соціальних прав є необхідним для мільйонів людей у кожній країні. Імплементація міжнародних соціальних стандартів та визнання державами обов'язковими процедур розгляду скарг мають сприяти підвищенню рівня соціальної захищеності людей. Разом з тим, незважаючи на увагу до соціальних прав та проголошення їх широкого переліку у міжнародних універсальних та регіональних договорах, визнання державами важливого значення забезпечення соціальних прав, їх ефективної реалізації поки що не досягнуто, як і згоди держав брати на себе міжнародні зобов'язання та відкривати людям можливість подавати скарги на порушення соціальних прав державою.

І лише через 11 років після підписання Європейської Конвенції, 18 жовтня 1961 р. Радою Європи була відкрита для підписання Європейська соціальна хартія, присвячена захисту економічних і соціальних прав Хартія набула чинності 26 лютого 1965 р.

За висновком Європейського Комітету з соціальних прав, протягом багатьох років Європейській соціальній хартії і правам, що вона гарантує, не приділялося належного визнання. Така ситуація була зумовлена кількома факторами, а саме: доктринальною концепцією, згідно якої вважалося, що соціальні та економічні права – це тільки програмні принципи; такі права є громіздкими, чітко не визначеними; контрольний механізм Хартії був недостатньо ефективним. Президент Європейського комітету з соціальних прав Луїс Хімена Кесада у своїй доповіді «50 річчя Європейської соціальної хартії – від неподільних прав до переведення соціальних прав в реальність», проголошеної у травні 2011 року, окреслив низку необхідних заходів щодо посилення ефективності Хартії. При цьому він назвав вельми конструктивною ідею обговорення питань про реформу соціальної Хартії шляхом організації семінарів по цій темі у 2011 році, сподіваючись на прихильність України, під час її головування у Комітеті Міністрів Ради Європи з червня по листопад 2011 року .

Слід зазначити, що за Конвенцією захищаються певні економічні і соціальні права. Права «другого» покоління відображено в Конвенції або прямо (текстуально), або ж непрямо (опосередковано). Прямо закріплені такі соціально економічні права: це – заборона примусової чи обов'язкової праці (стаття 4 § 2), право створювати або вступати в професійні спілки (стаття 11), право на освіту (стаття 2, Протокол 1), а також право на захист власності (стаття 1, Протокол 1). Прикладом непрямого (опосередкованого) закріплення соціально економічних прав та їх захист Європейським Судом з прав людини, зокрема, є застосування поняття «цивільні права і обов'язки» у пункті 1 статті 6 Конвенції «Право на справедливий судовий розгляд». Завдяки прецедентній практиці Європейського Суду з прав людини і розширеного з роками тлумачення поняття «цивільні права і обов'язки» багато соціальних прав, у тому числі прав у сфері соціального захисту, були захищені Судом.

Певні юридичні заходи були вжиті й для посилення Європейської соціальної хартії. Від Хартії 1961 року до Переглянутої Хартії 1996 р. Намагаючись надати більш дієвого захисту соціальним та економічним правам і створити ефективний юридичний механізм такого захисту, Рада Європи у подальшому прийняла низку додаткових протоколів до Хартії 1961 р., що значно розширили перелік соціальних прав і удосконалили систему контролю.

Зокрема, 5 травня 1988 р., дев'ять держав підписали Додатковий протокол до Хартії, за допомогою якого були заповнені деякі прогалини в системі захисту соціально економічних прав людини, серед них право працівників на рівні можливості та рівне ставлення при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі; право працівників отримувати інформацію і консультації на підприємстві; право працівників брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища на підприємстві; право кожної особи похилого віку на соціальний захист.

21 жовтня 1991 року був прийнятий Протокол про поправки, так званий (Туринський протокол), яким були внесені поправки до Хартії, що стосувалися реформування процедури контролю за здійсненням прав, передбачених Хартією. За рішенням Комітету Міністрів він вступив у силу в грудні 1991 р.

9 листопада 1995 р. був відкритий для підписання Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який встановив процедуру колективних скарг. Даний Протокол набрав чинності з 1 червня 1998 р.

Як з'ясувалося, зміни і доповнення все ж кардинально не вирішили проблеми захисту соціальних та економічних прав у сучасних державах Ради

Європи. Хартія потребувала оновлення і в травні 1992 р. спеціальний комітет по підготовці нового проекту Хартії – Комітет Charte – Rel приступив до роботи щодо вдосконалення її положень. У результаті цієї роботи була підготовлена нова редакція Хартії, яка отримала назву «Європейська соціальна хартія (переглянута)»(European Social Charter (revised)), що була схвалена і відкрита для підписання на 98 му засіданні Комітету Міністрів Ради Європи 3 травня 1996 р. Згідно з вимогами, встановленими у переглянутій Хартії, вона набувала чинності після її ратифікації трьома державами. Станом на 1 липня 1999 р. Переглянуту Хартію ратифікували 5 держав: Франція, Італія, Румунія, Словенія й Швеція. Таким чином, Переглянута соціальна хартія вступила в силу 1 липня 1999 р.

Європейська соціальна хартія (переглянута) являє собою міжнародну угоду, яка об'єднала всі права, що були закріплені в Хартії 1961 р., Додаткових протоколах 1988 та 1995 років, а також поправки, які стосуються цих прав та нові права, що були схвалені Комітетом по Європейській соціальній хартії.

Таким чином, на сьогодні юридично і фактично діють два документи – Хартія 1961 р. і Переглянута хартія 1996 р. Це ставило проблему вибору для держав. Водночас Рада Європи навела аргументи на користь саме Переглянутої хартії: «Переглянута хартія – це єдиний документ, котрий гарантує основні соціальні та економічні права у всій їх повноті. Враховуючи еволюцію в галузі соціальних прав за останні 30 років, цей сучасний документ заповнив пробіли, що мали місце у Хартії 1961 р., і в цей час являється європейським договором про захист прав людини, що відповідає реаліям ХХІ століття. Окрім того, в цьому договорі об'єднані в одне ціле всі права, що гарантуються Хартією 1961 р. і Додатковим протоколом 1988 р., а також поправки до них й нові права. Хартія дозволяє також державам оголошувати себе зв'язаними Додатковим протоколом, який передбачає систему колективних скарг за допомогою простого повідомлення. Таке поєднання в одному документі полегшує й спрощує процедуру ратифікації в національних парламентах. Хоча деякий час обидві хартії змушені будуть існувати одночасно, але з часом оновлений варіант Хартії замінить варіант 1961 р. Отже, представляється більш розумним, щоб нові держави орієнтувалися безпосередньо на підписання й ратифікацію Переглянутої хартії».

Спостерігається значний прогрес щодо взяття державами зобов'язань за Хартіями, причому перевагу безперечно має Переглянута хартія. На сьогодні всі 47 держав членів Ради Європи підписали Європейську соціальну хартію (переглянуту), 30 – ратифікували її, а 13 держав залишаються як і раніше пов'язаними Хартією 1961 р. Україна, як вже зазначалося, підписала

Європейську соціальну хартію (переглянуту) 7 травня 1996 р. і Законом України від 14 вересня 2006 р. № 137 V ратифікувала саме цей документ.

Права за Хартією та їх класифікація. Насамперед необхідно уточнити сферу застосування концепції «соціальних прав». Робоча група з соціальних прав (GT DH SOC), яка була створена Координаційним комітетом з прав людини у червні 2003 р. з ціллю вивчити питання, що стосуються можливості захисту соціальних прав Європейською конвенцією з прав людини і можливості та доцільності включення деяких з цих прав у систему Європейського Суду з прав людини, у своєму звіті зазначила, що від самого початку необхідно уточнити сферу застосування концепції «соціальних прав» з метою виконання своїх повноважень.

Робоча група вважає, що доцільно зосередити увагу на вивченні соціальних прав за змістом Європейської соціальної хартії (переглянутої), в той же час визнаючи, що поняття «соціальні права» можна розуміти більш широко, охоплюючи економічні та культурні права (п. 7 Звіту) . Отже, практика імплементації Хартії вимагає виходити з того переліку соціальних прав, який вже закріплений у Переглянутій Хартії. При цьому загально визнаним є той факт, що це найбільш широкий каталог соціальних прав, що встановлений на рівні міжнародного договору регіонального рівня, якою є Переглянута Хартія. Питання про природу соціальних прав, їх каталог, зв'язок соціальних прав з економічними та про економічну складову соціальних прав раніше досліджувалися одним із авторів цієї статті . У цій роботі йдеться про соціальні права саме за Хартією.

Всього Переглянута європейська соціальна хартія у частині I закріплює 31 право людини, а у частині II конкретизує ці права і містить зобов'язання держав щодо їх гарантування.

Юридичний механізм Хартії має певні особливості. Перша полягає в тому, яким способом представлені права. Справа в тім, що права, назви яких винесені у назву статті, поділяються на більш конкретні права, що закріплені в окремих пунктах зазначених статей. У такий спосіб і за рахунок такої конкретизації перелік прав значно розширено. При ратифікації держава має визначити, які саме пункти конкретної статті вона обирає для ратифікації. Відповідно держава має і звітувати окремо щодо виконання зобов'язань за кожним таким пунктом.

Друга особливість полягає в тому, що за змістом одне й те саме право може забезпечуватися різними пунктами з інших статей. Права за Хартією «переплетені» та «вкраплені» в різні статті, що на перший погляд не мали би

прямого відношення до основного права, як про це зазначено у назві статті. Слід зважити й на те, що у національному законодавстві правило кожного пункту забезпечується значним числом норм, які містяться у різних нормативно правових актах.

У науці трудового права одним із авторів цієї статті обґрунтована класифікація прав за Переглянутою Хартією. Автор поділяє права, передбачені Хартією, за предметним (галузевим) критерієм на: права у сфері праці; комплексні права (у сфері праці та в інших сферах суспільних відносин); права у сфері соціального забезпечення; права у сфері охорони здоров'я; права у сфері житлового права; інші комплексні права. Окрім такого поділу автор класифікує права з Хартії за суб'єктним критерієм – за окремими категоріями осіб, а також виділяє індивідуальні та колективні трудові права.

Слід зазначити, що окремим правам надано особливо важливого статусу, це проявилось у віднесенні статей, що передбачають такі права, до числа обов'язкових статей для ратифікації Хартії.

Згідно зі статтею А «Зобов'язання» частини III Хартії кожна Сторона зобов'язується:

а) вважати частину I цієї Хартії декларацією цілей, до здійснення яких вона прагнучиме всіма відповідними засобами, як зазначено у вступному пункті частини I;

б) вважати для себе обов'язковими принаймні шість із таких дев'яти статей частини II цієї Хартії. Це статі – 1 (Право на працю), 5 (Право на створення організацій), 6 (Право на ведення колективних переговорів), 7 (Право дітей та підлітків на захист), 12 (Право на соціальне забезпечення), 13 (Право на соціальну та медичну допомогу), 16 (Право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист), 19 (Право трудящих мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу), 20 (Право на рівні можливості та рівне ставлення при вирішенні питань щодо працевлаштування та професії без дискримінації за ознакою статі);

с) вважати для себе обов'язковими додаткову кількість статей або позначених цифрами пунктів частини II Хартії, які вона може визначити, при тому розумінні, що загальна кількість статей або позначених цифрами пунктів, які вона вважає для себе обов'язковими, становить не менше 16 статей або 63 позначених цифрами пунктів.

Україна при ратифікації взяла на себе зобов'язання за 74 пунктами з 98 пунктів Хартії, у тому числі за 6 обов'язковими статтями. Водночас не взято зобов'язань за такими основними статтями як 12, 13, 19.

Система контролю. Європейська соціальна хартія 1961 р. не передбачає права індивідуальної петиції. Не містить такого механізму й Переглянута Європейська соціальна хартія.

За Хартією передбачено 2 системи контролю за виконанням зобов'язань: а) подання національних доповідей і б) процедура колективного оскарження.

Хартія 1961 р. передбачала подання державами доповідей про виконання Хартії раз на два роки. Однак рішенням Комітету Міністрів, ухваленим у травні 2006 р. була встановлена нова система контролю національних доповідей. Усі положення Хартії 1961 р. і Переглянутої хартії були поділені на 4 тематичні групи – група 1 «Зайнятість, професійна підготовка та рівні можливості(статті 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24, 25), група 2 «Охорона здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист» – (статті 3, 11, 12, 13, 14, 23, 30); група 3 «Трудові права» – (статті 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29); група 4 «Сім'я, діти, мігранти» – (статті 7, 8, 16, 17, 19, 27, 31). Було також встановлено, що держави мають щороку (31 жовтня кожного року) подавати доповіді про виконання зобов'язань за однією із зазначених тематичних груп. Таким чином держава один раз на чотири роки доповідає про виконання зобов'язань за кожним пунктом. Ця система набула чинності з 1 січня 2007 р.

Процедура контролю щодо національних доповідей, органи, які його здійснюють, та їх компетенція регламентуються частиною IV (статтями 21 – 29) Європейської соціальної хартії та статтею C Переглянутої хартії.

Впливову роль у застосуванні Хартії відіграє спеціальний орган Ради Європи – Європейський комітет з соціальних прав. Комітет здійснює найпершу оцінку національних докладів, яка береться за основу іншими органами, розглядає справи і виносить рішення у процедурі колективного оскарження, а також здійснює тлумачення положень Хартії. У своїй роботі Комітет керується Регламентом.

Члени Комітету обираються Комітетом міністрів Ради Європи на 6 років з правом продовження строку повноважень на один термін. До роботи на пленарних засіданнях та у підкомітетах запрошується представник Міжнародної організації праці, який має консультативний статус. З цією метою робочі документи Комітету направляються до Міжнародного бюро праці.

До функцій Комітету по соціальним правам належить надання правової оцінки, як саме Договірні Сторони виконують свої зобов'язання. Ця оцінка дається у формі висновків у рамках процедури подання доповідей і рішень відповідно до процедури подання колективних скарг. Висновок може бути позитивним, негативним і відкладеним (якщо не вистачає інформації для оцінки ситуації). Урядовий комітет може виносити попередження державам, які не дотримуються Хартії або неоднократно не надають інформацію, яка дозволила б Комітету по соціальним правам оцінити, наскільки ситуація у країні відповідає Хартії. Попередження не має юридичної сили, це, скоріше, міра політичного тиску, яка вказує, що за результатами наступного контрольного циклу може постати питання про винесення рекомендації.

Висновок Комітету з соціальних прав направляється Урядовому комітету, який розглядає висновки про невідповідність. Урядовий комітет шляхом голосування може прийняти рекомендацію або ж попередження відповідній Стороні щодо виконання своїх зобов'язань за Хартією. У певних випадках Урядовий комітет може висловити свою думку про доцільність прийняття Комітетом Міністрів рекомендації щодо відповідної держави. Рекомендація закликає держави вжити належних заходів для виправлення ситуації. Окрім цього Урядовий комітет також приймає резолюцію, якою завершується кожний контрольний цикл.

Комітет Міністрів щодо Європейської соціальної хартії приймає рекомендації державам і резолюції (за колективними скаргами і узагальнюючими положеннями) . Практика засвідчила дієвість винесення рекомендацій державам. Після отримання відповідних рекомендацій держави повідомляють про внесення змін до законодавства або про прийняття нових актів, або про розробку нового законопроекту.

Комітет також є контрольним органом, до якого поступають колективні скарги, саме він і встановлює факт порушення права. Процедура колективних скарг була запроваджена Додатковим Протоколом, відкритим для підписання 9 листопада 1995 р., який набув чинності у 1998 р. Така процедура була введена з метою вжити нових рішучих заходів для поліпшення забезпечення ефективного здійснення соціальних прав, гарантованих Хартією. Згідно зі ст. 1 Договірні Сторони цього Протоколу визнають право подавати скарги у зв'язку із незадовільним застосуванням Хартії за такими організаціями: а) міжнародними організаціями роботодавців і профспілок, згаданими у пункті 2 статті 27; б) іншими міжнародними неурядовими організаціями, що мають консультативний статус при Раді Європи і які включені у список, складений з цією метою Урядовим комітетом; в) представницькі національні організації

роботодавців і профспілок, що знаходяться під юрисдикцією Договірної Сторони, на яку вони подали скаргу.

Як свідчать дані про підписання та ратифікацію, Додатковий протокол про процедуру колективних скарг 1995 р. підписали 18 держав, з них лише 14 держав ратифікували цей протокол. Отже, переважно держави стримано відносяться до ратифікації цього документа, адже такий вид контролю є більш дієвим. Україна також поки що не бере на себе зобов'язань щодо процедури колективного оскарження.

Особливість юридичного механізму Хартії у сфері контролю полягає в тому, що Комітет при розгляді доповідей визначає, як здійснюються права, передбачені Хартією, в законодавстві і на практиці. Тобто крім національного законодавства, предметом дослідження при звітах є практика реального здійснення прав. Необхідно надавати відомості й про правозастосування, про реальне забезпечення конкретного права.

У зв'язку із засобами забезпечення сталого прогресу в справі досягнення цілей, викладених у Хартії, Європейський Комітет з соціальних прав наголосив, що здійснення Хартії означає вимогу для держав учасниць не лише вчинити певні юридичні дії, а й створити необхідні ресурси, і представити оперативні процедури для повного здійснення прав (Міжнародний рух «Четвертий світ» проти Франції (№ 33/2006)). Таке тлумачення має важливий вплив на Хартію та її матеріальне право. З прийняттям такої інтерпретації Комітет зауважив тенденцію, яка вказує на певну трансформацію, за якої поняття «зобов'язання» означає «зобов'язання результату». У цьому зв'язку слід взяти до уваги й Резолюцію ПАРЕ № 1651 від 29 січня 2009 р., в якій Парламентська Асамблея заявила, що світова фінансова криза не повинна призводити до зниження рівня захисту соціальних прав.

Виконання Україною зобов'язань за Переглянутою Хартією. Європейська соціальна хартія (переглянута), будучи ратифікованою Законом України, є частиною національного законодавства. Тобто Хартія діє в Україні безпосередньо.

З 2008 р. Україна представляє доповіді про застосування переглянутої Хартії: так, подавалися доповідь про виконання зобов'язань за статтями та пунктами Тематичної групи 2 «Здоров'я, соціальне забезпечення та соціальний захист», доповідь Тематичної групи 3 «Трудові права», доповідь з виконання статей за Тематичною групою група 4 «Сім'я, діти, мігранти» тощо.

Європейський комітет з соціальних за доповідями приймає Висновки щодо України. Частину зобов'язань може бути визнано такими, що відповідають вимогам Хартії, щодо частини пунктів та статей висновків ще не прийнято, вказано, що необхідно подати додаткову інформацію.

Тим більше засмучує така ситуація, що науковці України неодноразово вказували саме на недоліки національного законодавства. Викликає стурбованість також те, що за висновком Комітету часто значна частина положень національної доповіді вимагає надання додаткової інформації. Все це говорить про недооцінку Україною необхідної роботи щодо імплементації положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) у національне законодавство і практику.

Переглянута Хартія має надзвичайно важливе значення для юридичної практики України. Передусім це проявляється в необхідності щорічного звітування перед Радою Європи про виконання взятих на себе зобов'язань за Хартією, а відтак необхідно провести невідкладну й прискіпливу ревізію національного соціального законодавства, – у тому числі, трудового законодавства та законодавства у сфері соціального захисту, – на предмет його відповідності вимогам Хартії. Особливого значення набуває такий підхід при проведенні в Україні пенсійної реформи, реформуванні інших соціальних актів, а також прийнятті нового Трудового кодексу.

Для забезпечення ефективності такої роботи в Україні доцільно звернути пильну увагу на прецедентне право Європейського комітету з соціальних прав, яке, за визначенням самого Комітету, є похідним від усіх джерел, з яких він визначає своє тлумачення положень Хартії, і включає: висновки, що випливають з процедури представлення доповідей; твердження про тлумачення, що супроводжують висновки; Рішення по колективних скаргах: рішення про прийнятність і рішення по суті. При розгляді доповідей держав про виконання взятих зобов'язань за Хартією, Комітет формулює певні поняття соціальних прав, їх обсягу, визначення малозабезпеченості, бідності, необхідного рівня забезпечення, понять у сфері колективного трудового права тощо. У подальшому Комітет керується такими твердженнями і застосовує їх при винесенні висновків щодо інших держав. На сьогодні такі прецеденти зібрані у збірнику «Digest of the case law of European Committee of social rights. 1 September 2008», опублікованому на інтернет сайті Ради Європи, що містить у частині I – інтерпретацію різних положень Переглянутої Європейської соціальної хартії, у частині II – резюме висновків та рішень, у частині III – ключові слова.

Зрештою, необхідно змінити ставлення до здійснення соціальних прав в нашій державі та їх захисту. Нагадаємо ще раз головний постулат Хартії, який полягає в тому, що зобов'язання вважаються виконаними тоді, коли не лише національне законодавство відповідає Хартії, але й реально на практиці здійснюються соціальні права в державі. Такий підхід впливає із концепції конкретних й ефективних прав, а також тверджень, сформульованих Європейським комітетом з соціальних прав у прецедентному праві: «ці права повинні бути захищені «не тільки теоретично, але насправді», «здійснення Хартії вимагає від держав учасників вчиняти не тільки правові дії, а й також практичні заходи щодо повної реалізації прав, закріплених у Хартії».

Тема 8. Міжнародно-правове співробітництво держав у рамках Ради Європи у сфері захисту прав меншин

Принципи та стандарти Ради Європи у сфері захисту прав меншин.

Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. – перший в історії Європи юридично зобов'язуючий багатосторонній акт про захист національних меншин.

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р.

Проблеми розвитку системи правового захисту національних меншин у законодавстві України.

Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р., яку ратифікувала переважна більшість європейських держав, містить статтю, де наголошується:

«Здійснення прав і свобод, викладених у цій Конвенції, гарантується без будь-якої дискримінації за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або інших обставин» (ст. 14) . Слід наголосити, що Конвенція вперше в практиці регіональних та й універсальних міжнародних договорів з прав людини визнала «належність до національних меншин» однією з основних ознак, за якою дискримінація осіб та обмеження таких їхніх прав категорично забороняється. Як відомо, європейська система захисту прав людини і основних свобод складається з системи діяльності Організації з безпеки і співробітництва в Європі¹⁴², системи захисту Європейського Союзу і системи Ради Європи.

Одним з основних напрямків діяльності Ради Європи є забезпечення захисту прав національних меншин на регіональному рівні. При вступі до Ради

державам необхідно, щонайменше, ратифікувати декілька основоположних міжнародно-правових документів, ухвалених у рамках Ради Європи. Один із таких документів – затверджена Комітетом міністрів Ради Європи 10 листопада 1994 р., відкрита для підписання 1 лютого 1995 р. і чинна з 1 лютого 1998 р. Страсбурзька Рамкова конвенція про захист національних меншин. Цей документ є першим чинним спеціальним багатостороннім вельми дієвим міжнародно-правовим документом, присвяченим захистові прав національних меншин загалом, у якому наголошується, що такий захист становить невід’ємну складову міжнародного захисту прав людини.

Конвенція розвиває принципи, затверджені в Декларації глав держав та урядів країн-членів Ради Європи, схваленій у Відні 9 жовтня 1993 р., Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та в протоколах до неї, конвенціях і деклараціях ООН, документах Наради з безпеки та співробітництва в Європі.

Учасники конвенції вважають, що справжнє демократичне суспільство має не тільки поважати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність кожної особи, яка належить до національної меншини, але й створювати відповідні умови для виявлення, збереження та розвитку цієї самобутності. Вони зобов’язалися дотримуватися принципів, визначених у Рамковій конвенції, за допомогою національного законодавства та відповідної державної політики.

Рамкова конвенція складається з преамбули, 5 розділів та 32 статей. Зі змісту преамбули випливає, що учасниками її можуть бути як держави-члени Ради Європи, так і інші держави, котрі її ратифікують. Це положення було прийняте заради уможливлення приєднання до конвенції держав-учасниць ОБСЄ, які не є членами Ради Європи. Відтак Азербайджан, Боснія та Герцеговина, Вірменія приєдналися до РК іще до свого вступу в РЄ.

Розділ I (ст. 1–3) регулює загальні питання правового статусу національних меншин та осіб, які до них належать. Захист національних меншин та прав і свобод осіб, які належать до цих меншин, є невід’ємною складовою міжнародного захисту прав людини і, власне, одним із напрямів міжнародного співробітництва (ст. 1).

Настанови Рамкової конвенції мають застосовуватися сумлінно, в атмосфері взаєморозуміння, терпимості та згідно з принципами добросусідства, дружніх відносин і співробітництва між державами (ст. 2). Ст. 3 встановлює: «1. Кожна особа, яка належить до національної меншини, має право вільно вирішувати, вважатися їй чи не вважатися такою, і таке рішення

або здійснення прав у зв'язку з ним не повинно зашкоджувати такій особі. 2. Особи, які належать до національних меншин, можуть здійснювати права і свободи, що випливають із принципів, проголошених в цій Рамковій конвенції, одноосібно та разом з іншими».

П. 1 забезпечує кожній особі, яка належить до національної меншини, свободу вибирати, чи бажає вона належати до національної меншини та отримувати захист, котрий випливає з принципів Рамкової конвенції.

П. 2 передбачає захист прав і свобод тільки тих осіб, які належать до національних меншин, а також можливість здійснення таких прав і свобод як одної людини, так і певної групи людей. У Пояснювальній доповіді до Рамкової конвенції це положення означає, що: «...він визнає можливість спільного здійснення таких прав і свобод, що відрізняється від поняття колективних прав. Вираз “разом з іншими” слід розуміти в найширшому значенні, і він включає осіб, які належать до тієї ж само національної меншини, до іншої національної меншини або до більшості населення». Така інтерпретація доводить, що про колективні права національних меншин тут не йдеться. Сторони, однак, визнають, що захист усієї національної меншини загалом може бути забезпечений тільки шляхом захисту прав окремих осіб, які належать до такої меншини.

Розділ II (ст. 4–19) закріплює перелік зобов'язань сторін конвенції щодо осіб, які належать до національних меншин.

Правила цих статей Конвенції передбачають, що її учасники зобов'язуються гарантувати рівність перед законом та право на рівний правовий захист особам, які належать до національних меншин, а також зобов'язуються вживати в разі необхідності належні заходи для досягнення в усіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя цілковитої фактичної рівності між особами, які належать до національної меншини, і особами, які належать до більшості населення (ст. 4).

У документі визначено також зобов'язання держав-учасниць створювати такі умови, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість підтримувати та примножувати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину. Без шкоди для заходів, що вживаються згідно із загальною політикою інтеграції, сторони мають утримуватися від політики та практики асиміляції осіб, які належать до національних меншин, проти їхньої волі і захищати цих осіб від будь-яких дій, спрямованих на таку асиміляцію (ст. 5).

Ст. 6 Конвенції передбачає, що сторони мають створювати атмосферу толерантності та міжкультурного діалогу і здійснювати дієві кроки для поглиблення взаємної поваги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, які проживають у межах їх території, незалежно від їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації, а також зобов'язуються вживати належні заходи для захисту осіб, які можуть стати об'єктами погроз або актів дискримінації, ворожого ставлення чи насильства на підставі їхньої етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності.

Також у конвенції закріплюється право кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу асоціацій, свободу виявлення поглядів і свободу думки, совісті та релігії (ст. 7), право на сповідання своєї релігії або дотримання переконань та право на створення релігійних установ, організацій та асоціацій (ст. 8).

Згідно з положеннями Рамкової конвенції держави-учасниці мають визнавати право на свободу виявлення поглядів кожної особи, яка належить до національної меншини, включно зі свободою дотримуватися своїх поглядів та одержувати й поширювати інформацію та ідеї мовою своєї національної меншини без втручання держави і не зважаючи на кордони. Сторони повинні забезпечити в межах своїх правових систем такі механізми, аби особи, котрі належать до національної меншини, не зазнавали дискримінації в доступі до засобів масової інформації (ст. 9).

Крім того, сторони не перешкоджають особам, які належать до національної меншини, створювати та використовувати друковані засоби масової інформації. У межах законодавства, яким регулюються сфера функціонування радіомовлення та телебачення, вони повинні забезпечити особам, які належать до національної меншини, щонайповнішу можливість створення та використання своїх власних засобів масової інформації. Так само в рамках своїх правових систем сторони вживають належні заходи для полегшення особам, які належать до національної меншини, доступу до засобів масової інформації з метою сприяння поглибленню терпимості та розвитку культурного плюралізму (ст. 9).

Положення конвенції стосуються також і мовних прав національної меншини в місцевостях традиційного розселення меншини. Зокрема, ст. 10 окреслює це право так: «1. Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право на вільне і

безперешкодне використання мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формі.

2. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, Сторони прагнуть забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями.

3. Сторони зобов'язуються гарантувати кожній особі, яка належить до національної меншини, право бути негайно поінформованою зрозумілою для неї мовою про підстави її арешту, про характер та причини будь-якого звинувачення проти неї, та право захищати себе цією мовою, у разі необхідності, із використанням безкоштовних послуг перекладача».

У ст. 11 проголошується обов'язок сторін визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, права на вживання свого прізвища (яке з урахуванням законодавства більшості країн дається дитині з моменту народження за прізвищем батька) та імені мовою національної меншини й оприлюднення інформації приватного характеру цією мовою. У місцевостях, де традиційно проживають національні меншини або де вони складають значну частину населення, сторони погодилися вживати традиційні назви населених пунктів і вулиць та інші топоніми, призначені для загального користування, також і мовою відповідної меншини, якщо в цьому є достатня необхідність.

В Рамковій конвенції також гарантується вивчення культури, історії, мови, релігії національних меншин та більшості населення, розвитку освітніх систем, навчанню в освітніх закладах мовою відповідної меншини, але це не повинно завдавати шкоди для вивчення офіційної мови. Зокрема, ст. 12 установлює вимогу до сторін за необхідності вживати належні заходи в освітній та науково-дослідницькій галузях заради сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин і більшості населення, а водночас містить зобов'язання створити особам, які належать до національних меншин, рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів. Ст. 13 гарантує те, що у межах своїх освітніх систем сторони, не беручи на себе будь-яких фінансових зобов'язань, визнають за особами, які належать до національних меншин, право створювати свої власні приватні освітні та навчальні заклади і керувати ними.

Також передбачається право кожної особи, яка належить до національної меншини, вивчати мову своєї меншини. А в місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, в разі достатньої необхідності сторони без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цією мовою намагаються забезпечити, по можливості та в межах своїх освітніх систем, належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою (ст. 14).

Відповідно до вимог ст. 15 конвенції мають створювати необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, у культурному, соціальному та економічному житті та в державних справах, зокрема тих, які їх безпосередньо стосуються (ст. 15).

Ст. 16 застерігає, що держави-учасник конвенції мають утримуватися від ужиття заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, що належать до національних меншин, і спрямовані на обмеження прав та свобод, що випливають із принципів, проголошених у цьому документі.

Цей документ також передбачає право осіб, які належать до національних меншин, встановлювати та підтримувати вільні та мирні транскордонні контакти з особами, які на законних засадах перебувають в інших державах, зокрема з тими особами, з якими їх об'єднують спільні етнічні, культурні, мовні або релігійні ознаки чи спільна культурна спадщина. Підтверджене також право на участь у діяльності неурядових організацій як на національному, так і на міжнародному рівні (ст. 17).

Правила конвенції такою заохочують сторони до укладання за потреби дво- та багатосторонніх угод з іншими країнами, зокрема із сусідніми, з метою захисту осіб, які належать до відповідних національних меншин (ст. 18).

Держави-учасники документу також зобов'язуються поважати та дотримувати принципи, проголошені в Рамковій конвенції, вдаючись за необхідності до обмежень чи відступу від зобов'язань тільки в тому разі, якщо такі обмеження чи відступи передбачені міжнародними правовими документами, зокрема Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, і якщо вони можуть застосовуватися до прав і свобод, що випливають із вищезазначених принципів (ст. 19).

Розділ III (ст. 20–23) регулює питання співвідношення самої конвенції з національним законодавством сторін, основними принципами міжнародного

права та положеннями Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. і протоколів до неї.

Наприклад, у ст. 20 Рамкової конвенції підкреслюється, що особи, які належать до національної меншини, повинні діяти в межах національного законодавства держави перебування з урахуванням прав як більшості населення, так і представників інших національних меншин.

Крім того, цей документ має бути узгоджений з основними принципами міжнародного права. Вона забороняє будь-які дії, що суперечать основним принципам міжнародного права і зокрема принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав (ст. 21).

Стаття 22 фіксує, що ніщо у цій Рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує або порушує будь-які права й основні свободи людини, які можуть гарантуватися законами будь-якої Договірної Сторони або будь-якою іншою угодою, в якій вона бере участь”.

Розділ IV (ст. 24–26) регулює порядок здійснення ефективного механізму контролю за дотриманням країнами-учасницями настанов цієї конвенції, зокрема засади діяльності створеного Комітетом міністрів Ради Європи Консультативного комітету (КК) як спеціального спостережного, контролюючого та дорадчого механізму за виконанням положень конвенції. Нагляд за виконанням договірними сторонами Рамкової конвенції здійснює Комітет міністрів Ради Європи (п. 1 ст. 24).

Упродовж одного року після набуття Рамковою конвенцією чинності для договірної сторони остання надсилає Генеральному секретареві Ради Європи повну інформацію про законодавчі та інші заходи, вжиті для здійснення принципів, проголошених у Рамковій конвенції, яку той пересилає Комітету міністрів (п. 1, 3 ст. 25).

В перевірці адекватності заходів, вжитих сторонами на виконання принципів, проголошених у Рамковій конвенції, Комітету міністрів подає допомогу Консультативний комітет, члени якого є знаними фахівцями в галузі захисту національних меншин (п. 1 ст. 26).

Тема 5. Міжнародно-правовий захист етнічних та мовних меншин Розділ V (ст. 27–32) торкається питань, пов'язаних із механізмом підписання конвенції та набуття нею чинності, визначення сторонами території, на якій буде застосовуватися ця конвенція, процедурою денонсування документа, обов'язками депозитарія. Тут вміщено також і заключні положення.

Виходячи з цитованого вище тексту Рамкової конвенції про захист національних меншин та аналізу її найважливіших положень, можна стверджувати, що вони юридично зобов'язують держави-учасниці діяти відповідно до них як на міжнародному, так і на національному правовому рівні.

Іншим важливим міжнародно-правовим актом у сфері захисту умов існування меншин, який містить стандарти та принципи спеціального характеру, є ухвалена в рамках Ради Європи 5 листопада 1992 р. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, яка набула чинності 1 березня 1998 р. Виходячи з положень хартії, її учасницею може бути й держава, яка не є членом Ради Європи.

У преамбулі цього документа проголошується, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких перебувають під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи; що право на використання регіональної мови або мови меншини у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права, та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини. Але в той же час у преамбулі встановлюється, що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх. У першій частині Хартії регіональні мови або мови меншин визначаються як мови, які традиційно використовуються в межах певної території держави громадянами цієї держави, які становлять групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави та відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; цей термін не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів.

У другій частині Хартії закріплюються цілі та принципи, яких мають дотримуватися держави при здійсненні політики стосовно мов меншин. Зокрема, встановлюються обов'язки країн-учасниць щодо ліквідації будь-яких необґрунтованих обмежень стосовно використання мов меншин, їх функціонування та розвитку. Країни-учасниці зобов'язуються відповідними засобами поглиблювати взаєморозуміння між всіма мовними групами населення країни і зокрема сприяти вихованню поваги, розуміння і терпимості щодо регіональних мов або мов меншин як одній з цілей освіти і професійної підготовки, яка надається в їхніх країнах, а також заохочувати засоби масової інформації до досягнення такої цілі. У третій частині встановлюються обов'язки, що беруть на себе країни відносно мов меншин у сфері освіти,

судочинства, місцевої адміністрації, надання публічних послуг на місцевому рівні, засобів масової інформації, культури, економічного і соціального життя.

Взагалі в цій частині Хартії представлено 97 альтернатив, з яких кожна країна-учасниця зобов'язується застосовувати щонайменше тридцять п'ять пунктів або підпунктів. У подальшому країна-учасниця має право взяти на себе й інші зобов'язання. Сторони мають подавати Генеральному секретарю Ради Європи доповідь про виконання тих положень Хартії, які вони прийняли. Перша доповідь подається через рік після набрання Хартією чинності стосовно відповідної країни, наступні доповіді подаються кожні три роки після першої доповіді. Крім того, країна-учасниця визначає у своїй ратифікаційній грамоті або своєму документі про прийняття чи затвердження кожен регіональну мову або мову меншини. Наприклад, регіональними мовами у Німеччині є датська, фризська та лужицька, в Угорщині регіональними мовами є німецька, сербська та чеська¹⁵⁷, у Хорватії такими мовами є італійська, сербська, угорська, чеська, словацька та українська, в Чехії – словацька, польська, німецька та ромська мови¹⁵⁸. Тому не можна погодитися ствердженням про те, що метою Хартії про мови є захист малочисельних мов етнічних груп, що не мають своїх держав.

15 травня 2003 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», відповідно до якого положення зазначеної Хартії застосовуються до мов таких національних меншин України, як білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська, кримсько-татарська, молдавська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська¹⁶⁰. На думку В. Василенка, цей перелік має деякі недоліки, зокрема, можна говорити про захист не грецької, а новогрецької мови, не єврейської, а іврити та (або) ідішу; крім того, до цього переліку не включені такі мови, як караїмська, кримчацька та ромська, носії яких традиційно проживають у певних місцевостях країни¹⁶¹. На наш погляд, з огляду на традиції проживання циган в Україні ромську мову слід відносити до нетериторіальних мов, тобто мов, якими користуються громадяни держави і які відрізняються від мови (мов), що використовується рештою населення держави, але які, незважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави (п. «с» ст.1 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин).

До речі, у деяких країнах Європи ромська мова та ідіш належать саме до нетериторіальних мов. Головною метою хартії є культурний розвиток. Вона має захищати й сприяти розвитку регіональних мов або мов меншин, що

перебувають під загрозою, як європейської культурної спадщини. З огляду на ці завдання вона не лише містить у собі антидискримінаційні застереження, але й передбачає заходи, спрямовані на активну підтримку таких мов.

Метою хартії є також, наскільки це дозволяють умови, забезпечення вживання регіональних мов або мов меншин в сфері освіти й у засобах масової інформації, в судах та адміністративних установах, в економічному та соціальному житті, в культурній діяльності. Лише в такий спосіб мови можуть там, де це необхідно, отримати відшкодування за несприятливі умови в минулому, зберегтися й розвиватися як жива риса європейської культурної особи”, – підкреслюється в пункті 10 пояснювальної записки до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Хартія складається з чотирьох частин та 23 статей. Частина III хартії визначає шereg спеціальних заходів, спрямованих на заохочення використання регіональних мов або мов меншин у суспільному житті. Ці заходи охоплюють такі галузі: освіту (ст. 8), судову владу (ст. 9), адміністративні органи та публічні послуги (ст. 10), засоби масової інформації (ст. 11), культурну діяльність та засоби її здійснення (ст. 12), економічне і соціальне життя (ст. 13), транскордонні обміни (ст. 14). За цього в хартії використано так звану “систему меню”. Відповідно до п. 2ст. 2 кожна сторона зобов’язується застосувати щонайменше тридцять п’ять пунктів або підпунктів з тих положень, що наведені в її третій частині, включаючи щонайменше три з кожної зі статей 8 і 12 та один – із кожної зі статей 9, 10, 11 та 13.

Частина IV “Застосування хартії” передбачає механізм контролю за виконанням її положень. Сторони подають Генеральному секретареві Ради Європи на періодичній основі доповідь про політику, яку вони здійснюють відповідно до частини II документа, та про заходи, вжиті ними на виконання тих положень частини III, які вони прийняли. Доповіді, подані Генеральному секретареві Ради Європи, розглядаються Комітетом експертів, до складу якого входить по одному члену від кожної сторони (як це обумовлено в ст. 15-17, кожен член Комітету експертів призначається Комітетом міністрів (КМ) на шість років з правом переобрання із запропонованого відповідною стороною списку кандидатів, які повинні відзначатися доконечною сумлінністю та мати визнаний авторитет у питаннях, які розглядаються в хартії). На підставі розглянутих доповідей Комітет експертів складає доповідь для КМ, яка містить зокрема пропозиції стосовно підготовки Комітетом міністрів необхідних рекомендацій сторонам.

Хартія не встановлює будь-яких індивідуальних чи колективних прав представників національних меншин, які розмовляють такими мовами, і не націлена на захист останніх. Головна мета реалізації цього багатостороннього міжнародно-правового документа Ради Європи, як зазначалося, полягає в збереженні і захисті регіональних мов і мов меншин Європи як невід'ємної складової європейської культурної спадщини.

Потрібно зазначити, що Європейська хартія регіональних мов або мов меншин є першою міжнародною конвенцією спеціального характеру, спрямованою на захист одного з найсуттєвіших елементів самобутності національних меншин – їхньої мови.

Слід нагадати, що проблема збереження і розвитку культурного мовного багатства є надзвичайно актуальною і для України.

Відмітною особливістю населення нашої країни є його багатонаціональність і багатомовність, збереження яких, за визначенням Європейської хартії, є "внеском у розбудову Європи на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності" (преамбула абз. 7).

15 березня 2003 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин". На жаль, ще й досі цей документ ще став реальним гарантом забезпечення прав людини в культурно-мовній сфері українського суспільства.

Тема 10. Міжнародно-правове співробітництво держав у рамках Ради Європи у сфері культури й освіти

1. Рада Європи та збереження, розвиток європейської культури. Зобов'язання держав-членів у сфері збереження та розвитку європейської культури.

Європейська культурна конвенція 1954 р.

Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи 1985 р.

Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини 1969 р. (переглянута у 1992 р.).

2. Політика Ради Європи у сфері освіти. Основні напрямки співробітництва держав-членів у цій сфері.

Європейська конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій 1959 р.

Конвенція про визнання учбових курсів, дипломів про вищу освіту і вчених ступенів у державах регіону Європи 1979 р.

Конвенція про визнання кваліфікацій по вищій освіті в європейському регіоні 1997 р.

Велика хартія університетів (Magna Charta Universitatum) 1988 р.

Особливістю сучасного етапу європейської інтеграції є ідея сприйняття культури як найважливішого фактору вирішення економічних і політичних проблем, можливої альтернативи у виборі варіантів майбутнього розвитку європейського суспільства. Жан Моне, один з «батьків-засновників» об'єднаної Європи, зазначав, що якби була б можливість переглянути весь європейський інтеграційний процес, то він би порадив розпочати з культури, а не з вугілля й сталі. Отже Моне усвідомлював, що різноманітність культур європейських народів є проблемою, яка створює рамки для можливих досягнень на шляху інтеграції. Водночас культура може відіграти роль об'єднуючого фактору, оскільки за своєю сутністю виступає інтегратором минулого, сучасного і майбутнього Європи.

Цілісна історично й географічно Європа була й залишається різноманітною культурно, вона являє собою комплекс, мозаїку різних національних і релігійних культур, які склались в різні епохи в процесі історичних контактів, завоювань, руху народів. Становлення європейських міжнародних організацій створило нову якість міждержавних, міжнаціональних відносин, нову якість буття й самосвідомості, що не могло не віддзеркалитись і у сфері культури, ідей і цінностей. В результаті суспільної інтеграції, яка включає діяльність різного роду громадських організацій, обмін науковцями, діячами культури, релігійними організаціями, сформувалась нова європейська самосвідомість, орієнтована на розуміння Європи як певної духовної, культурної, історичної спільності. В Раді Європи активно пропагуються і втілюються ідеї «європейської самобутності», «європейського громадянства», «європейської культури», «європейської ідентичності».

«Метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для, крім іншого, збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [2, с.91]. Ці слова зі вступу до Європейської культурної конвенції, яка була відкрита для підписання 19 грудня 1954 р. в Парижі, охоплюють широку сферу діяльності, яка в наш час включає політику у сфері культури, захист природної та культурної спадщини, а також питання освіти, молоді й спорту. Провідна ідея конвенції полягала у використанні культури та освіти для подолання розмежувань, які існували в Європі, запобігання новим конфліктам та зміцнення демократії. Початковими цілями діяльності Ради Європи (РЄ) у сфері культури були заохочення європейців до збереження

власної культурної спадщини (мови, історії, культури), визнання її частиною «європейської» спадщини. Заохочувалось розширення культурного співробітництва, створювались умови для культурних обмінів.

З часом актуальними стали питання підтримки культурного розмаїття і запровадження європейського виміру щодо культурних стандартів, політики й практики.

Політична стратегія РЄ у сфері міжкультурного співробітництва відображена у резолюції Комітету Міністрів (95) 38 «Про стратегію Ради Європи в галузі культури», яка визначає в якості пріоритетних такі завдання культурної співпраці: сприяння демократичним цінностям і правам людини відповідно до загальних культурних підходів, встановлення атмосфери довіри і взаємної поваги між народами і спільнотами, розвиток відчуття культурної спільності нової Європи в багатстві її розмаїття.

У грудні 2004 р. у Вроцлаві на запрошення уряду Польщі, головуючої на той час у Комітеті Міністрів, відбулась представницька конференція, присвячена п'ятдесятій річниці Європейської культурної конвенції. Вибір Вроцлава був символічним, оскільки це місто впродовж тривалого часу відіграло роль перехрестя культур. Під час конференції було ухвалено Вроцлавську декларацію, в якій були підведені підсумки здобутків, визначені основні виклики та ключові напрями діяльності на майбутнє. Серед них – поглиблення змісту поняття «європейська самобутність» з метою запобігання виникненню нових розподільчих ліній в Європі, сприяння міжкультурному та міжрелігійному діалогу як засобу запобігання конфліктам, досягнення примирення і єднання .

Політика міжкультурного співробітництва є одним з напрямів діяльності Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ). Протягом 1995-2002 рр. ПАРЄ ухвалила рекомендації: «Про розширення та європейське культурне співробітництво» № 1265, «Про європейське культурне співробітництво» № 1299 та «Про європейське культурне співробітництво і майбутню роль Асамблеї» № 1566. Зокрема, в рекомендації № 1566 зазначається, що культура є пріоритетним напрямом стратегічної політики ЄС, а культурний вимір європейського міжурядового співробітництва має інтегруватися до базових документів РЄ .

Діяльністю РЄ у сфері культури керує директорат з питань культури, культурної і природної спадщини, який входить до складу Генерального директорату з освіти, культури, спадщини, молоді й спорту. Одним з основних напрямів діяльності директорату є здійснення політики у сфері культури,

спрямованої на розвиток міжкультурного діалогу й попередження конфліктів як в Європі, так і у всьому світі; вироблення загальних принципів захисту європейської культурної спадщини; надання допомоги державам-членам РЄ в опрацюванні загальнодержавної політики й проведенні законодавчих реформ у сфері культури та міжкультурного співробітництва. Директорат заохочує демократичне управління у сфері культури як ключового фактору в досягненні стійкого розвитку суспільства, займається розробкою ефективних засобів сприяння толерантності, порозумінню та взаємній повазі.

У 1962 р. була створена Рада культурного співробітництва, яка об'єднала експертів і фахівців з питань освіти, досліджень, культури, культурної спадщини – представників держав-учасниць Європейської культурної конвенції. У 2001 р. Комітет Міністрів прийняв рішення трансформувати Раду культурного співробітництва та її спеціалізовані комітети в чотири керівних комітети: Керівний комітет освіти, Керівний комітет вищої освіти та досліджень, Керівний комітет культури, Керівний комітет з культурної спадщини, які керують програмами РЄ, пов'язаними з питаннями освіти й культури. Керівний комітет культури є відповідальним за заходи, що відносяться до культурної політики, за їх безпосередню імплементацію, моніторинг та оцінку. Статус спостерігачів в Комітеті мають Європейська культурна фундація, Європейська мережа культурних центрів, Європейський форум мистецтва та спадщини, а також Європейський культурний центр в Делфі. Згідно з Постановою про повноваження Комітету від 30 січня 2008 р. «діяльність Керівного комітету культури головним чином зосереджується на культурних політиках, належному управлінні у сфері культури, здійсненні адміністративних заходів щодо культурного розмаїття та міжкультурного діалогу» .

Серед форм і методів діяльності РЄ в культурній сфері – прийняття міжнародно-правових актів (конвенцій і угод), контроль за їхнім дотриманням, визначення стандартів, проведення інформаційних кампаній, формування мереж професійної підготовки. Також регулярно проводяться конференції міністрів, які відповідають за ці сфери діяльності. Керівний комітет культури РЄ у своїй діяльності керується чотирма фундаментальними принципами: сприяння ідентичності, повага розмаїття, підтримка креативності та заохочення участі.

У 1986 р. була започаткована Програма огляду політики держав у сфері культури, націлена на виявлення проблем і ознайомлення з позитивним і негативним досвідом їхнього вирішення на державному і регіональному рівнях. Реалізація програми дає можливість сформулювати в РЄ загальне

уявлення про спільні для європейських держав проблеми в культурній сфері, опрацювати пропозиції щодо їхнього розв'язання. Більше половини держав, які підписали Європейську культурну конвенцію, погодились на збір інформації, співставлення цілей і методів, аналіз тенденцій їхньої політики у сфері культури зовнішніми експертами.

На основі цієї програми РЄ створила Компендіум культурної політики та тенденцій культурного розвитку в країнах Європи – регулярно поновлювану інформаційну та моніторингову електронну систему з питань культурної політики, інструментів та тенденцій розвитку культури в Європі. Інформація, представлена в профілях країн в Компендіумі, ставить в центрі культурної політики такі складні проблеми сучасності, як роль нових суб'єктів у системі управління, ідентичність, розмаїття та діалог між культурами: підтримка творчості, участь у культурному житті, економічний та освітній виміри культурної політики.

Визначальною для політики міжкультурного співробітництва в рамках РЄ та її впровадження у національних стратегіях держав-членів стала міжурядова програма «Європейська самобутність, культурна різноманітність». Утвердження різноманітності як загальноєвропейського надбання, як одного з чинників процесу європейської інтеграції, є домінуючою складовою зовнішньої і внутрішньої політики європейських країн та головною політичною метою організації в процесі євробудівництва.

Підтверджуючи, що підтримка, захист і поширення культурного співробітництва та демократичних норм і структур в європейських суспільствах є основним завданням РЄ, Комітет Міністрів прийняв Декларацію про культурну різноманітність (7 грудня 2000 р.), в якій зазначив, що культурна різноманітність завжди була домінантною європейською характеристикою та основним політичним завданням в процесі побудови Європи і набуває особливого значення в процесі побудови суспільства XXI ст., заснованого на інформації та знаннях . РЄ вважає, що діяльність у сфері культури повинна бути спрямована на сталу культурну різноманітність у глобальному суспільстві і закликає держави-члени проаналізувати шляхи збереження культурної та мовної різноманітності на всіх рівнях у новому контексті глобалізації .

З огляду на зростання кількості соціальних та політичних конфліктів, спричинених культурними відмінностями, РЄ у 2002 р. започаткувала проект «Міжкультурний діалог і запобігання конфліктам», націлений на проведення аналізу джерел і механізмів виникнення міжкультурних і міжрелігійних

конфліктів, їхнє попередження і досягнення примирення між сторонами конфлікту після його завершення. Метою проекту є організація наукового обговорення та практичних заходів на національному, регіональному, місцевому рівнях для створення «форуму для діалогу» для культурних та релігійних громад. Мова йде про те, щоб визнати роль культури як ефективного інструменту в справі мирного співіснування народів і поглиблення соціального єднання. Запровадження проекту свідчить про те, що після десятиліть панування переважно економічної складової у міждержавній співпраці, Європа відчуває настійну потребу у створенні нових відносин між своїми громадянами, які б більшою мірою враховували культурні відмінності, політичну й соціальну нерівність.

Пріоритетними в діяльності РЄ є запровадження спеціальних програм з метою надання допомоги новим державам-членам у справі реформування їхньої культурної політики: MOSAIC, STAGE. Програма MOSAIC (Формування відкритого комплексного підходу до культури) покликана сприяти діалогу й співпраці між країнами Південної та Східної Європи. Проект STAGE (Підтримка перехідних процесів у розвитку культури й мистецтва в розширеній Європі) був запроваджений для підтримки діалогу й співпраці у реформуванні культурної політики Вірменії, Азербайджану та Грузії.

РЄ сприяє збереженню полікультурної самобутності. Вона підтримує пілотні проекти, спрямовані на сприяння культурній самобутності та культурному вираженню.

Значну увагу РЄ приділяє підтримці кінематографа, який називають сьомим видом мистецтва і який має значний творчий потенціал, але при цьому відчуває труднощі при пошуках коштів, необхідних для виробництва фільмів. У 1989 р. було засновано «Євроімідж» – перший європейський фонд з підтримки спільного виробництва, поширення й прокату європейської кінематографічної продукції. У частковій угоді, підписаній у 1988 р., на основі якої був створений фонд, визначені причини його заснування: жорстка конкуренція в епоху появи кабельного й супутникового телебачення, а також необхідність підтримувати виробництво фільмів у якості «важливого заходу із заохочення європейської самобутності». У наш час «Євроімідж» об'єднує більше тридцяти держав та має у своєму розпорядженні річний бюджет, який сягає 20 мільйонів євро. Від часу свого заснування «Євроімідж» підтримує понад 1000 повнометражних художніх та документальних фільмів на загальну суму приблизно у 260 мільйонів євро. За словами голови фонду «Євроімідж» Ж. Тюбона, відбувається народження концепції «європейського кіно»:

кінематографа, який є плодом європейського спільного виробництва й розрахований на глядачів європейських країн. Крім спільного кіновиробництва, «Євроімідж» підтримує дистриб'юторів і близько 30 кінотеатрів, які не отримують фінансову допомогу з боку Євросоюзу.

Комітет з питань культури РЄ розробив текст Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво, яка сприяє розвитку європейського кіно завдяки якісному спільному кіновиробництву, а також ухвалив Конвенцію про захист аудіовізуальної спадщини, яка була відкрита для підписання державами-членами 8 листопада 2001 р. На сьогодні її підписали 12 держав, а дві з них вже ратифікували.

В силу історичних причин в результаті міграції і глобалізації в сучасній Європі співіснують різні етнічні групи населення. Діяльність РЄ спрямована на сприяння міжкультурному діалогу, розвиток спільних цінностей та покращення якості життя.

Спираючись на концептуальні засади, закріплені в Європейській конвенції про захист археологічної спадщини і Конвенції про захист архітектурної спадщини Європи, Керівний комітет з культурної спадщини займається розробкою загальних стандартів і узагальненням передового досвіду з таких питань, як трактовка й наукове пояснення культурної спадщини, збереження й відновлення історичних споруд, сталий розвиток і фінансування робіт із збереження й пропаганди спадщини. Серед нових інструментів РЄ – Рамкова конвенція про цінність культурної спадщини для суспільства, прийнята у 2005 р.

В цьому документі визначені функції культурної спадщини в контексті «суспільства знань» та глобалізованої економіки, викладені основні напрями політики з питань спадщини. В документі закладено принцип поваги до спадщини, яка представляє різні культурні традиції Європи.

РЄ започатковує ініціативи, які висвітлюють культурне підґрунтя європейського громадянства через усвідомлення факту спільної культурної спадщини, як матеріальної, так і нематеріальної, а також заохочує до творчості. Вона сприяє багатогранній культурній самобутності Європи, що є результатом взаємозв'язків різних культур, які співіснують на континенті.

Щороку у вересні 49 держав, які підписали Європейську культурну конвенцію, беруть участь у днях європейської культурної спадщини – спільного заходу РЄ та ЄС, який полягає в представленні нових культурних надбань, які до того ще не були відомі широкому загалу, а також в наданні

можливості відвідати історичні заклади, які зазвичай є закритими для публіки. Дні європейської культурної спадщини надають можливість представити різноманітні виставки та експозиції, які висвітлюють місцеві ремесла, традиції, архітектуру та твори мистецтва, однак мета днів є більш широкою: сприяти зближенню громадян задля досягнення кращого взаєморозуміння, попри існування розбіжностей в культурах та мовах.

Політика РЄ у сфері спільної європейської культурної спадщини реалізується через чисельні ініціативи: європейські культурні маршрути, художні виставки, культурний туризм. Програма європейських культурних маршрутів була започаткована РЄ у 1987 р. Першим з таких маршрутів став старовинний шлях паломництва до монастиря Св. Якова у Компостеллі. Мета ініціативи – допомогти створити у європейців відчуття духовної близькості й спільності минулого, яка склалась всупереч існуючим у Європі кордонам. Європейські культурні маршрути не лише слугують відродженню культурної традиції, але й допомагають у розвитку культурного туризму, стимулюють місцеву економіку. Офіційне визнання РЄ отримують маршрути, які відповідають її критеріям: повага до прав людини, демократія, культурне розмаїття та ідентичність європейських країн, діалог, взаємний обмін і збагачення через кордони й століття. Організація відіграє роль координатора в питаннях співробітництва з державними і приватними структурами. Європейський інститут культурних маршрутів, розташований у Люксембурзі, надає допомогу, забезпечуючи технічне сприяння реалізації даної ініціативи.

РЄ організовує європейські художні виставки з метою ознайомити суспільство з європейською культурною спадщиною і підкреслити її цінність. Організація сприяє проведенню реальних та віртуальних виставок, публікацій, проведенню досліджень та підготовці навчальних матеріалів. Близько 30 виставок, що були організовані на кінець 2010 р., відобразили основні художні періоди історії мистецтва від доісторичних часів до сьогодення. Серед них – «Європа в часи Улліса – мистецтво бронзового сторіччя», «1648 – війна і мир в Європі» на честь 350-річчя Вестфальського договору, «Центр Європи в період першого тисячоліття нашої ери», «Універсальний Леонардо да Вінчі» тощо.

Мета ініціативи РЄ в заохоченні до культурного туризму – підтримати у європейців почуття їхньої спільної культурної ідентичності. РЄ організує і координує співпрацю з державними і приватними організаціями. Серед маршрутів культурного туризму – «Шовковий шлях і текстильне виробництво», «Пам'ятки епохи бароко», «Сільські поселення», «Відомі монастирі», «Дороги вікінгів», «Ганзейський шлях».

Програма технічного співробітництва та технічної допомоги в питаннях комплексного збереження культурної спадщини є одним з основних засобів здійснення Радою Європи роботи на місцях та політичного співробітництва в цій галузі. В останній час реалізовувались такі програми, як «Культурна й природна спадщина Південно-Східної Європи», «Раціональне використання ресурсів історичних міст» тощо.

Мережа «Європейська спадщина» (HEREIN) – новий робочий інструмент для урядів, науковців, практиків, громадськості, які задіяні в області збереження спадщини. Ця мережа містить базу даних національного законодавства у цій сфері, термінологічний глосарій, посилання на тематичні Інтернет-ресурси в різних країнах, форуми, віртуальні експозиції тощо, допомагаючи фахівцям у пошуках односторонніх, поширенні передового досвіду, у виконанні зобов'язань по різних міжнародно-правових актах. В цій мережі у наш час беруть участь 35 країн. Планується поширити її на всі 49 держав, які підписали Європейську культурну конвенцію. У 1996 р. за ініціативи РЄ було засновано Європейський фонд підготовки спеціалістів у сфері спадщини.

На сучасному етапі РЄ є організацією, яка формує новий політико-правовий вимір європейського континенту та сприяє збереженню європейської самобутності в умовах світової глобалізації. В рамках Організації виробляються загальні підходи щодо розв'язання проблем прав людини, забезпечення соціальних стандартів й досягнення соціального єднання, розвитку культури, освіти, молодіжної політики, системи охорони здоров'я тощо.

Рада Європи сприяє формуванню духовного клімату на континенті, єдиних демократичних цінностей, здійснює контроль за їхньою практичною реалізацією в державах-членах.

ПРАВО НА ОСВІТУ

"Нікому не може бути відмовлено в праві на освіту. Держава при виконанні будь-яких функцій, узятих на себе в галузі освіти і навчання, поважає право батьків забезпечувати таку освіту і навчання відповідно до своїх релігійних і світоглядних переконань. ("Стаття 2 Протоколу № 1 до Європейської конвенції з прав людини)

Одна з найбільш відомих справ, у якій було прийнято рішення Європейського суду з прав людини, стосувалась пороття учнів у державних школах (Кемпбел та Козанс проти Сполученого Королівства, 1982). Суд визнав, що, по-перше, застосування тілесних покарань суперечило праву

батьків навчати дітей відповідно до своїх філософських переконань, та, по-друге, тимчасове виключення одного з учнів, який відмовився бути підданим покаранню, порушувало його право на освіту. Результатом цієї показової справи стало скасування тілесних покарань у державних шкільних закладах Сполученого Королівства.

Інша справа, яку розглянув суд, стосувалась дискримінації у доступі до початкової шкільної освіти (Бельгійська лінгвістична справа, 1967): діти, які походили з фламандської частини і розмовляли французькою мовою, не мали можливості продовжувати навчання французькою мовою у сусідній області.

У сфері економічних і соціальних прав важливим є те, щоб молоді люди мали доступ до систем професійної орієнтації та професійного навчання для набуття навичок та їх застосування, - це дозволить їм піднятися до рівня вимог технічного прогресу та пристосовуватись до змін на ринку праці. Особливо відчутні потреби в професійній орієнтації та професійній підготовці в країнах Центральної та Східної Європи, де ринки праці та економічні системи зазнали значних трансформацій. Статті 9 та 10 Європейської соціальної хартії присвячені праву на професійну орієнтацію та професійне навчання, а переглянута Соціальна хартія пропонує спеціальні заходи для перепідготовки та реінтеграції безробітних, які вже довгий час знаходяться без роботи.

Рада Європи здійснила багато заходів, які свідчать про той інтерес, який організація приділяє шкільній та позашкільній освіті. Особливо слід відзначити роботу, яку було присвячено навчанню правам людини.

У 1978 Комітет міністрів у своїй Резолюції (78) 41 рекомендував урядам включити викладання прав людини до програм навчання та професійної підготовки на всіх рівнях, від початкової школи - до університетської освіти, враховуючи також програми підготовки державних службовців.

Пізніше Комітет міністрів прийняв рекомендацію R(85)7, в якій визначено керівні принципи для викладання та вивчення прав людини в системі освіти. Рекомендація містить серію конкретних пропозицій, які спрямовані на вивчення пов'язаних з правами людини проблем, ознайомлення з ними молоді та застосування правозахисних принципів в системі освіти за активної участі учнів.

Рада Європи досліджує багато різних питань у сфері освіти, серед яких:

- * насильство та розв'язання конфліктів у школах;
- * хуліганство у школах;

* навчання толерантності та взаєморозумінню;

* історія без ненависті - запобігання використанню історії для виправдання міжнаціонального антагонізму або переваги якоїсь раси чи культури над іншою;

* навчання міжкультурному діалогу;

* навчання демократичним цінностям;

* сучасні мови для комунікації.

"...Під час навчання в школі всі молоді люди повинні отримати знання з прав людини, які є частиною їхньої підготовки до життя у суспільстві плюралістичної демократії " (Рекомендація R (85)7 "Про викладання та вивчення прав людини у школах", яку прийняв Комітет міністрів Ради Європи у 1985 році.)

Рекомендація CM/Rec (2019) 5 Комітету Міністрів державам-членам про систему Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в університетській освіті та професійній підготовці (Ухвалено Комітетом Міністрів 16 жовтня 2019 року на 1357-му засіданні заступників міністрів)

Комітет Міністрів, відповідно до положень статті 15.b Статуту Ради Європи,

З огляду на те, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами з метою збереження та просування ідеалів та принципів, які є їх спільною спадщиною, зокрема, шляхом здійснення діяльності в сфері прав людини та основних свобод;

Нагадуючи про важливу роль системи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ETS № 5, «Конвенція») в ефективному захисті прав людини в Європі – системи, що включає не лише Конвенцію та прецедентне право Європейського суду прав людини («Суд»), а також провадження в Суді та виконання його рішень;

Беручи до уваги важливі події в університетській освіті та професійній підготовці з прав людини в 47 державах-членах Ради Європи, які є результатом цінних зусиль держав-членів і Суду, а також Програми освіти в галузі прав людини для юристів (HELP) Ради Європи;

Вважаючи, що, отже, необхідно оновити Рекомендацію Rec (2004) 4 Комітету Міністрів державам-членам щодо Конвенції в університетській освіті та професійній підготовці;

Нагадуючи про допоміжний характер механізму контролю, встановленого Конвенцією, який відповідно до статті 1 Конвенції передбачає, що права та свободи, гарантовані Конвенцією, спочатку повинні бути захищені на національному рівні та застосовуватися національними органами влади;

Беручи до уваги, що Конвенція є невід'ємною частиною внутрішнього правового порядку всіх держав-членів і повинна бути в повному обсязі впроваджена в їх національне законодавство, і тому існує необхідність в наданні особливої університетської освіти та професійної підготовки в системі Конвенції;

Підкреслюючи основну роль університетської освіти та професійної підготовки в системі Конвенції для запобігання порушень та просування прав людини;

Вважаючи, що доступність в державах-членах точних перекладів вибраного прецедентного права Суду або його професійно складених стислих викладів має велике значення для університетської освіти та професійної підготовки в системі Конвенції відповідно до Рекомендації Rec (2002) 13 Комітету Міністрів державам-членам щодо опублікування та розповсюдження тексту Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини в державах-членах, ухваленої Комітетом міністрів 18 грудня 2002 року;

Згадуючи в цьому контексті Рекомендацію 2039 (2014) Парламентської асамблеї про «Європейську конвенцію з прав людини: необхідність посилення підготовки професійних юристів», ухвалену 7 березня 2014 року, а також Брюсельську (2015) та Копенгагенську (2018) декларації, ухвалені на відповідних конференціях високого рівня, наголошуючи на важливості підготовки професійних юристів;

Підкреслюючи необхідність забезпечення цільової університетської освіти та професійної підготовки, яка відповідає особливим потребам та очікуванням інших відповідних професійних секторів;

Згадуючи висновки семінару «Роль представників державної влади в забезпеченні ефективного захисту прав людини », який відбувся 3 та 4 квітня 2008 року в Братиславі, а також визнаючи роль представників влади, а також державних навчальних закладів в забезпеченні, зокрема, професійної підготовки з системи Конвенції;

Нагадуючи роль, яку відіграють різні зацікавлені сторони громадянського суспільства, зокрема, державні установи з просування та захисту прав людини та неурядові організації в галузі університетської освіти та професійної підготовки з системи Конвенції;

Беручи до уваги різноманітність традицій та практик в державах-членах щодо університетської освіти, професійної підготовки та їх методів, а також підвищення обізнаності щодо системи Конвенції;

Бажаючи вдосконалити Рекомендацію Rec (2004) 4 Комітету Міністрів державам-членам про Європейську конвенцію з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці, яка надалі буде замінена цим документом,

Рекомендує урядам держав-членів:

1. переконатися в тому, що університетська освіта та професійна підготовка щодо системи Конвенції відповідає принципам, викладених в додатку до цієї рекомендації;

2. забезпечити, за допомогою відповідних засобів та дій – в тому числі, якщо це доречно, перекладу – широке розповсюдження цієї рекомендації серед компетентних органів влади та зацікавлених сторін;

3. перевірити, в межах Комітету Міністрів, виконання цієї рекомендації не пізніше ніж через п'ять років після її прийняття.

Додаток до Рекомендації CM / Rec (2019)5

Принципи розвитку університетської освіти та професійної підготовки в галузі системи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

I. Загальні принципи

1. Держави-члени повинні забезпечити університетську освіту та професійну підготовку з системи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Конвенція»), яка відповідає потребам та очікуванням різних категорій суспільства, зокрема тих, хто працює в галузі прав людини. За необхідності це завдання повинне бути виконане за співпраці з відповідними недержавними зацікавленими сторонами.

2. Держави-члени повинні, зокрема, підвищити ефективність такої університетської освіти та професійну підготовку шляхом забезпечення доступу кожної категорії населення до необхідних інструментів для виконання

зобов'язань, що впливають із Конвенції. З цією метою держави-члени повинні гарантувати те, щоб ця якісна, цілеспрямована та досяжна професійна підготовка була доступною.

II. Цільова аудиторія

3. Держави-члени повинні забезпечити, щоб студентам юридичних факультетів та, якщо це доречно, та в інших відповідних сферах навчання, зокрема, науці, пропонувалася освіта з основних елементів системи Конвенції в їх основній навчальній програмі. Крім того, факультативні поглиблені дослідження повинні пропонуватися тим, хто бажає отримати відповідну спеціалізацію.

4. Беручи до уваги різноманітність внутрішніх ситуацій держави-члени повинні забезпечити великою кількістю різноманітних фахівців, які б пропонували якісну та цілеспрямовану професійну підготовку з системи Конвенції та, якщо можливо, щоб таке навчання було доступним мовою (мовами) держави-члена. Зокрема, необхідно звернути увагу на початкове та постійне навчання суддів, прокурорів та адвокатів; юридичних перекладачів; співробітників правоохоронних органів; професійних журналістів; та персоналу, який має справу з вразливими групами.

III. Висококваліфіковані викладачі та інструктори

5. Держави-члени повинні заохочувати, за допомогою відповідних засобів, надання університетської освіти та професійної підготовки з системи Конвенції висококваліфікованими викладачами та інструкторами. Серед них можуть бути колишні судді та юристи Європейського суду з прав людини («Суд»), судді та юристи верховних і конституційних національних судів, а також представники уряду та члени їх офісів. Професійна підготовка повинна забезпечуватися, наскільки це можливо, особами, які мають гарні знання з системи Конвенції та практичний досвід у відповідній професійній сфері.

IV. Зміст університетської освіти та професійної підготовки

6. Держави-члени повинні бути насамперед націлені на сприяння ефективному доступу до базової та практичної інформації про систему Конвенції за допомогою університетської освіти та професійної підготовки. Сюди слід віднести можливість використання доступних ресурсів (база даних HUDOC, курси HELP та інші джерела інформації).

7. Держави-члени також повинні заохочувати доступ до постійної та спеціалізованої підготовки з системи Конвенції серед відповідних фахівців.

V. Методи навчання та підготовки

8. Держави-члени повинні забезпечити точний переклад відповідної прецедентної практики Суду або її професійний стислий виклади у формі резюме, що відповідатиме Рекомендації Rec (2002) 13 Комітету Міністрів державам-членам щодо опублікування та розповсюдження тексту Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини. Такі переклади повинні бути легкодоступними та безкоштовними.

9. Держави-члени повинні заохочувати використання найбільш відповідних методів навчання та підготовки з урахуванням національного контексту та особливих потреб і очікувань цільової аудиторії. Такі методи, де це є доречним, можуть бути створені у тісній співпраці з недержавними зацікавленими сторонами. Також повинні заохочуватися електронне навчання та використання методології HELP.

Велика хартія університетів (лат. Magna Charta Universitatum) — документ, покликаний відзначити університетські традиції і налагоджувати зв'язки між європейськими університетами[1], а також бути натхненням для відкриття університетів по всьому світу[1].

Є результатом пропозиції, з якою у 1986 р. Болонський університет звернувся до провідних університетів Європи. Ідею складання та підписання такого документа підтримала наукова, освітянська та політична еліта Європи. На зустрічі в Болоньї (червень 1987 р.) делегати з 80 європейських університетів обрали раду з восьми членів — керівників провідних європейських університетів та представників Ради Європи — для розробки проекту хартії, який було складено в Барселоні у січні 1988 р.

Magna Charta Universitatum

Вже 18 вересня 1988 р. під час урочистостей, присвячених 900-річчю Болонського університету — альма-матер європейської вищої освіти, ректори 430 університетів в урочистій обстановці у присутності багатьох представників громадськості, урядовців та духовенства підписали Велику хартію. Цей документ визначає фундаментальні принципи, якими мають керуватись університети, щоб забезпечити розвиток освіти та інноваційний рух у світі, який швидко змінюється. Метою хартії стало відзначення

найважливіших цінностей університетських традицій і сприяння тісним зв'язкам між університетами Європи.

Хартія закріплює основні цінності, права та обов'язки університету як ключового інституту суспільства, діяльність якого присвячена визначенню й поширенню найважливіших принципів і знань, наданню суспільству інтелектуальних орієнтирів.

Для розвитку національних систем освіти в кожній країні мають діяти потужні методологічні центри, роль яких мають узяти на себе провідні університети цих країн. Ця ідея лягла в основу створення співдружності провідних університетів Європи, які мають виступити в ролі новаторів, піонерів тих перетворень, за якими має йти вся Європа. Тому Велика хартія університетів (Magna Charta Universitatum) — це результат пропозиції, з якою в 1986 році Болонський університет звернувся до провідних університетів Європи. Ідею складання та підписання такого документа з ентузіазмом підтримала наукова, освітянська та політична еліта Європи.

На зустрічі в Болоньї (червень 1987 року) делегати з 80 європейських університетів обрали раду з восьми членів — керівників провідних європейських університетів та представників Ради Європи — для розробки проекту Хартії, який було складено в Барселоні у січні 1988 року. У вересні 2001 року було створено Наглядову раду (Observatory) Великої хартії університетів.

18 вересня 1988 року під час урочистостей, присвячених 900-річчю Болонського університету — альма-матер європейської вищої освіти, ректори 430 університетів в урочистій обстановці у присутності багатьох представників громадськості, урядовців та духовенства підписали Велику хартію. Цей документ окреслює фундаментальні принципи, якими мають керуватись університети, щоб забезпечити розвиток освіти та інноваційний рух у світі, який швидко змінюється. Метою документа стало відзначення найважливіших цінностей університетських традицій і сприяння тісним зв'язкам між університетами Європи. Однак, оскільки цей документ має універсальну спрямованість, його можуть підписувати також університети з інших регіонів світу.

Преамбула

Ректори європейських університетів, що підписалися нижче, ті, що зібралися в Болоньї з нагоди дев'ятисотліття найстарішого в Європі університету за чотири роки до остаточного скасування кордонів між країнами ЄС,

висловлюючи надію на перспективу розширення співробітництва між усіма європейськими націями, переконані в тому, що народи і держави мають, як ніколи раніше, усвідомити роль, яку університети відіграватимуть у суспільстві, що змінюється і стає дедалі інтернаціональнішим, вважають, що:

1) на завершальному етапі цього тисячоліття майбутнє людства значною мірою залежить від культурного, наукового і технічного розвитку, зосередженого в центрах культури, знань та досліджень, якими є справжні університети;

2) завдання університетів щодо поширення знань серед нових поколінь передбачає, що в сучасному світі вони також мають служити суспільству в цілому і що культурне, соціальне й економічне майбутнє суспільства вимагає, зокрема, значного внеску в подальшу освіту;

3) університети повинні давати майбутнім поколінням освіту і виховання, що навчає їх, а через них — інших, поважати гармонію навколишнього середовища та самого життя.

Ректори європейських університетів, що підписалися нижче, проголошують перед усіма державами та перед совістю всіх націй основні принципи, що мають відтепер і на завжди бути основоположними для університетів.

Основні принципи

1. Університет — самостійна установа в суспільствах із різною організацією, що є наслідком розходжень у географічній та історичній спадщині. Він створює, вивчає, оцінює та передає культуру за допомогою досліджень і навчання.

Для задоволення потреб навколишнього світу його дослідницька та викладацька діяльність має бути морально й інтелектуально незалежною від будь-якої політичної й економічної влади.

2. Викладання та дослідницька робота в університетах мають бути неподільні для того, щоб навчання в них відповідало постійно змінюваним потребам і запитам суспільства, науковим досягненням.

3. Свобода в дослідницькій і викладацькій діяльності є основним принципом університетського життя. Керівні органи й університети, кожний у межах своєї компетенції, повинні гарантувати дотримання цієї фундаментальної вимоги.

Відкидаючи нетерпимість і будучи завжди відкритим для діалогу, університет є ідеальним місцем зустрічі викладачів, які здатні передавати свої знання і володіють необхідними засобами для їхнього удосконалення за допомогою

досліджень та інновацій, та студентів, які мають право, здатність і бажання збагатити свій розум цими знаннями.

4. Університет є хранителем традицій європейського гуманізму. Тому він постійно прагне до досягнення універсального знання, перетинає географічні та політичні кордони, затверджує нагальну потребу взаємного пізнання і взаємодії різних культур.

Способи

Для досягнення цих цілей у світлі вищевикладених принципів потрібні ефективні способи, що відповідають сучасним умовам.

1. Для забезпечення свободи в дослідженнях і викладанні всім членам університетської спільноти слід надати необхідні засоби.

2. Потрібно брати на роботу викладачів і визначати їх статус відповідно до принципу неподільності дослідницької та викладацької діяльності.

3. Кожен університет, з урахуванням конкретних обставин, має гарантувати своїм студентам дотримання свобод і умов, за яких вони могли б досягти своїх цілей у культурі й освіті.

4. Університети, особливо європейські, розглядають взаємний обмін інформацією та документацією, а також збільшення кількості спільних проектів для розвитку освіти як основний елемент постійного прогресу знань.

Тому, як і на початку своєї історії, вони стимулюють мобільність викладачів і студентів, а також розглядають загальну політику в питанні рівного статусу, звань, іспитів (без упередженого ставлення до національних дипломів) і присудження стипендій як необхідний інструмент для здійснення своєї місії в актуальних на сьогодні умовах.

Ректори, що підписалися нижче, від імені своїх університетів беруть на себе зобов'язання зробити все від них залежне для того, щоб кожна держава, а також зацікавлені наднаціональні організації формували свою політику, спираючись на положення цієї Великої хартії, що виражає одностайне бажання університетів, вільно визначене та проголошене.