

Я. В. Лазур

кандидат юридичних наук, доцент
Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»,
кафедра господарського права
вул. Підгірна, 46, Ужгород, Закарпатська обл., 88000, Україна

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

В даній статті автором зроблено висновок, що міжнародні стандарти захисту прав людини і громадянина є мінімальним рівнем забезпечення прав особи в судовому процесі, і також мають бути враховані щодо особливостей їх застосування при розгляді адміністративних справ. Встановлено, що для України важливим є врахування кращих здобутків європейських держав в галузі судового захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади та більш високих стандартів, втілених в законодавстві окремих європейських держав.

Ключові слова: захист прав людини і громадянина, зарубіжний досвід.

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

Враховуючи суспільне значення прав і свобод громадян, метою цієї статті є визначення особливостей їх реалізації, спираючись на зарубіжний досвід.

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

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

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

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

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

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

У серпні 1949 року на Асамблеї було висунуто пропозицію, у якій пропонувалося створити Європейську комісію з прав людини і Європейський суд з прав людини (далі — Суд) з метою забезпечення даної конвенції.

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

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

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

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

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

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

Аналізуючи функціонування європейської системи із захисту прав людини і громадянина, необхідно зупинитися на особливостях правового статусу Комісара з прав людини.

Комісар з прав людини є незалежною інстанцією в рамках Ради Європи, якому доручено сприяти інформуванню та додержанню стандартів щодо прав людини в 47 державах-членах Ради Європи.

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

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

- сприяти ефективному дотриманню прав людини, а також надавати державам-членам сприяння у здійсненні Радою Європи стандартів у сфері прав людини;

- сприяти освіті та підвищенню обізнаності громадськості у сфері прав людини в державах-членах, що входять до Ради Європи;

- визначити можливі недоліки в законодавстві та практиці його застосування у сфері прав людини;

- сприяти діяльності національних інститутів омбудсмена та інших структур з прав людини, а також надавати рекомендації та інформацію, що стосуються захисту прав людини в усьому регіоні.

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

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

Комісар прагне брати участь у постійному діалозі з державами-членами, що входять до Ради Європи, і проводить офіційні поїздки для всеосяжної оцінки ситуації з правами людини. Такі місії зазвичай включають до себе зустрічі з вищими представниками уряду, парламенту, судової системи, а також провідними членами неурядових організацій, що спеціалізуються на захисті прав людини, та іншими представниками інститутів громадянського суспільства. Комісар здійснює аналіз додержання стандартів у сфері

прав людини і надає докладні рекомендації щодо можливих шляхів поліпшення існуючої ситуації. Доповіді регулярно публікуються і поширюються засобами масової інформації, неурядовими організаціями, іншими суб'єктами відносин у вказаній сфері.

Через кілька років після офіційного візиту в країну, комісар або його Управління здійснює наступний візит для оцінки прогресу, досягнутого у здійсненні наданих рекомендацій. Комісар згодом висвітлює результати повторної перевірки у спеціальній доповіді, яка також є відкритою для громадськості. Крім того, Комісар здійснює поїздки по країнах і регіонах, з тим, щоб зміцнити відносини з владою і вивчити один або кілька проблемних питань, без складання за результатами поїздки спеціальних доповідей.

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

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

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

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

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

Метою агентства є надання відповідним установам та органам Співтовариства та його держав-членів допомоги та експертних послуг щодо

основних прав, при здійсненні права спільноти, і надання їм підтримки у вжитті заходів та розробці відповідних напрямків діяльності.

Агентство має такі основні завдання:

– збір, аналіз і поширення об'єктивної, надійної та співставної інформації, пов'язаної з положенням щодо додержання основних прав людини в ЄС;

– розробка порівнянності та надійності даних за допомогою нових методів і стандартів;

– проведення та / або заохочення досліджень й розробок в сфері основних прав людини;

– розробка та публікація фактів та висновків з конкретних тем, за своєю власною ініціативою або на прохання Європейського парламенту, Ради або Комісії;

– сприяння діалогу з громадянським суспільством з метою підвищення обізнаності громадськості щодо основних прав людини.

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

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

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

Органами Агентства є:

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

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

– Виконавча рада, яка надає допомогу Правлінню;

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

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

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

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

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

Більше того, беручи до уваги, що стандарти Конвенції є мінімальним рівнем забезпечення прав особи в судовому процесі, а також наявність особливостей їх застосування при розгляді адміністративних справ, для України важливим є врахування кращих здобутків європейських держав в галузі судового захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади та більш високих стандартів, втілених в законодавстві окремих європейських держав.

Література

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

Я. В. Лазур

Государственное высшее учебное заведение
«Ужгородский национальный университет»,
кафедра хозяйственного права
ул. Подгорная, 46, г. Ужгород, Закарпатская обл., 88000, Украина

**ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ЗАРУБЕЖНЫЙ
ОПЫТ**

Резюме

В данной статье автором сделан вывод, что международные стандарты защиты прав человека и гражданина являются минимальным уровнем обеспечения прав личности в судебном процессе, и также должны быть учтены относительно особенностей их приложения при рассмотрении административных дел. Установлено, что для Украины важным является учет лучших достижений европейских государств в отрасли судебной защиты прав личности в отношениях с органами публичной власти и высших стандартов, воплощенных в законодательстве отдельных европейских государств.

Ключевые слова: защита прав человека и гражданина, зарубежный опыт.

J. V. Lazur

Reigning vischy navchalny mortgage
«Uzhgorod National University»,
The Department of Business Law
Podgornaya str., 46, Uzhgorod, Transcarpathian region, 88000, Ukraine

**PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND THE CITIZEN: FOREIGN
EXPERIENCE**

Summary

It is shown that the international standards of protection of human rights and the citizen are a minimum level of maintenance of the rights of the person in litigation, and also should be considered concerning features of their application by consideration of administrative affairs. It is established that for Ukraine important there is an account of the best achievements of the European states in the field of judicial protection of the rights of the person in relations with bodies of the public power and higher standards embodied in the legislation of the separate European states.

Key words: protection of human rights and the citizen, foreign experience.