

Ірина Шаповалова

аспірант кафедри державного управління
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України;
ORSID ID: 0000-0002-8653-2790

ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ЄС ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

Пошук нового демократичного порядку в Європі після Другої світової війни ознаменувався створенням системи захисту прав людини, яка базується на засадах верховенства права та гарантій кожній особі, яка перебуває під їх юрисдикцією, прав людини та основних свобод.

Доводиться, що ефективність систем захисту прав людини у ЄС багато в чому залежить від того, наскільки ефективними є процедури щодо здійснення та контролю за виконанням зобов'язань, взятих окремими країнами. Звертається увага на те, що жодна держава не може ігнорувати цінності, які є основними для демократичної ідентичності всієї міжнародної спільноти, якої вони зобов'язані дотримуватися. Розглядаються основні інструменти та механізми Європейського Союзу, які допомагають вирішувати питання захисту прав людини у країнах-членах. Аналізується функції основних суб'єктів системи захисту прав людини, зокрема Європейського Суду з прав людини. Важливою умовою ефективної діяльності системи є міжінституціональна співпраця між Генеральним секретарем Ради Європи, Уповноваженим Ради з прав людини та Трибуналом Європейського суду з прав людини.

Визначено, що одним із стандартних нормативних наборів є досягнення високого рівня захисту прав людини, тим більше, чим ефективніші процедури виконання та контролю зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи. Таким чином, теоретичні основи, що характеризують систему захисту прав людини, свідчать про те, що в процесі створення стандартів прав людини «м'які інструменти» Ради Європи, включаючи насамперед рекомендації, займають надзвичайно важливе місце. Дуже важливим стимулом для держав-членів виконувати свої зобов'язання перед Радою Європи є не лише якість його конкретні процедури моніторингу та контролю, а й той факт, що сам Європейський Союз чітко зазначає, що країна, яка не відповідає принципам та стандартам РЄ, не має шансів на членство в ЄС.

Відзначається, що процес європейської інтеграції, незалежно від рівнів, базується на розширенні сфери демократичних цінностей та стандартів для більш ефективного захисту прав людини та забезпечення успішного розвитку європейських спільнот. А повага до прав людини є перш за все завданням національних органів влади. Це стосується і України, яка прагне стати повноправним членом ЄС.

Ключові слова: інституції ЄС; Рада Європи; Європейський Суд з прав людини; моніторинг та контроль; права людини; демократичні стандарти.

Iryna Shapovalova

PhD Student at the Public Administration Department
LRIPA NAPA under the President of Ukraine
ORSID ID: 0000-0002-8653-2790

INSTITUTIONAL PROCESSES IN THE EU HUMAN RIGHTS PROTECTION SYSTEM AS A FACTOR IN IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN TODAY'S GLOBALIZED CHALLENGES

The search for a new democratic order in Europe after World War II was marked by the creation of a system of human rights protection based on the rule of law and a guarantee for every person under their jurisdiction human rights and fundamental freedoms. A system based on the effective cooperation of Member States of the international community should, in practice, become the one that determines the capacity of a particular entity, a particular institution, working alone or in collaboration with others. In the scientific literature, the idea of human rights, reflected in studies of European state building and public administration, has been developed into a theoretical concept that has become the basis of a social institute of human rights legitimized as a result of institutional processes at all levels of global and European governance. Given the current geopolitical changes, the migration crisis, environmental problems, armed conflicts and terrorist attacks, human rights are constantly being violated; public authorities, both national and integrational, face the challenge of finding effective mechanisms for ensuring the survival and development of human society. That is why the purpose of the article is to identify the particularities of the functioning of the EU's institutional human rights protection system in the context of finding an effective model of the human rights protection system. The EU's main institution is the Council of Europe, which has proven itself to be the most effective object of the system during its existence.

The tasks of the countries which have acceded to the Council of Europe indicate the need to create a common ground for understanding the rule of law, as well as freedom and human rights. In this context, it should be emphasized that the

effectiveness of the institutional system created to protect human rights is linked to certain standards, including the decision-making process legally enshrined in both international and national law. The Council of Europe and its Member States, in the interests of respect for and protection of liberties and human rights, should make every effort to ensure that all mechanisms, including political monitoring and control by the European Court of Human Rights, are used.

It is argued that the effectiveness of human rights protection systems in the EU depends largely on the effectiveness of the procedures for implementing and monitoring the implementation of commitments made by individual countries. Attention is drawn to the fact that no state can ignore the values that are fundamental to the democratic identity of the entire international community, which they are bound to uphold. This also applies to Ukraine, which has ratified the European Convention on Human Rights and has to implement its requirements in domestic law. The main instruments and mechanisms of the European Union are being considered to help address human rights issues in the Member States. The functions of the main actors in the human rights protection system, in particular the European Court of Human Rights, are analyzed. An important condition for the effective functioning of the system is interinstitutional cooperation between Secretary General of the Council of Europe, Commissioner for Human Rights and the Tribunal of the European Court of Human Rights.

It has been identified that one of the standard sets is to achieve a high level of human rights protection, which depends on the effectiveness of the procedures for fulfilling and controlling the commitments undertaken by member states of the Council of Europe. The effectiveness of the control procedure and the specific control mechanism increases only when a complaint is submitted to a competent, independent body, preferably a law enforcement one. This depends on the legal education of the population, which should be aware of the choice of instruments and mechanisms to protect their rights in a particular situation. Similarly, the issues of regulation of the sphere of official competence, which enable them to perform their function without any external pressure, also need legal justification.

The choice of specific action methods by the state to ensure the protection of human rights, remains free, however, as a rule, it is limited and determined by the purpose or result set out in a particular international agreement. The current activity of the Council of Europe proves that one of the main areas of its work is the creation of constitutional standards oriented towards the democratic development of Member States' political systems based on the values associated with freedom and human rights, which form its fundamental basis. These standards are transposed into the internal legal systems of the Member States. Thus, the theoretical foundations that characterize the human rights protection system indicate that in the process of creating human rights standards, the Council of Europe's «soft instruments», including, above all, recommendations, occupy an extremely important place. A very important incentive for Member States to fulfill their obligations before the Council of Europe is not only the quality of its specific monitoring and control procedures, but also the fact that the European Union itself clearly states that a country which does not comply with the principles and standards of the CoE does not have a chance of EU membership.

It is noted that, regardless of levels, the process of European integration is based on broadening the sphere of democratic values and standards in order to better protect human rights and ensure the successful development of European communities. Respect for human rights is first and foremost the task of national authorities. This also applies to Ukraine which is seeking to become a full member of the EU.

Key words: EU institutions; Council of Europe; European Court of Human Rights; monitoring and control; human rights; democratic standards.

Постановка проблеми

Завершальний етап процесу пошуку нового демократичного порядку в Європі після Другої світової війни був пов'язаний зі створенням системи захисту прав людини, що багатьма вченими та політиками відзначається як найбільш ефективна та перспективна структура. Приєднавшись до Загальної Декларації прав людини (1948) та наступних міжнародно-правових документів, пов'язаних з нею, країни зобов'язалися поважати принципи верховенства права та гарантувати кожній особі, яка перебуває під їх юрисдикцією, права людини та основні свободи. З цією ж метою була заснована і Рада Європи як система, заснована на «ефективному співробітництві держав-членів міжнародного співтовариства...», що визначає спроможність конкретного суб'єкта, конкретної установи, що працює окремо або у співпраці з іншими, над впровадженням прийнятих стратегій та досягнення цілей організації», членом якої є Україна. Рада Європи є основним суб'єктом міжнародної системи захисту прав людини в Європі. Інституціональні процеси в цій системі здійснюють істотний вплив на вирішення проблем захисту прав людини, при цьому не тільки у Європі а й у світі, вони розглядаються як

фактори ефективності владних структур на всіх рівнях глобального та національного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У науковій літературі ідея прав людини, відображена в дослідженнях процесів європейського державотворення та державного управління, була розвинена в теоретичну концепцію, що стала основою соціального інституту прав людини, легітимованого в результаті інституціональних процесів на всіх рівнях глобального та європейського управління. Серед сучасних західних науковців, які досліджують адміністративно-державні перетворення в європейських країнах у контексті дотримання прав людини, можна відзначити У. Барча, Т. Геблера, М. Даймока, М. Консайдена, Дж. Куїмана, Дж. Льюїса, Г. Маркса, Д. Осборна, М. Спайса, Л. Хеге та інших. Особливості діяльності інтеграційних інституцій у галузі захисту прав людини були предметом окремого розгляду М. Бернета, Х. Дж. Фредеріксона, Е. Хефнер-Бартона. Серед вітчизняних вчених міжнародно-правові засади захисту та забезпечення прав людини в міжнародних європейських організаціях вивчає Н. Мушак, а особливості формування та засади функціонування європейського управління і європей-

ського адміністративного простору розглянули, зокрема, В. Баштанник, М. Гнатовський, Н. Гнидюк, І. Грицяк, Л. Новак-Каляєва, Л. Лазарева, О. Оржель та інші.

Між тим, з огляду на сучасні геополітичні зміни, міграційну кризу, екологічні проблеми, збройні конфлікти, терористичні атаки права людини постійно порушуються, органи державної влади, як національні так і інтеграційні, перебувають у пошуку ефективних механізмів забезпечення виживання та розвитку людського суспільства. Для України питання забезпечення прав людини є стрижнем подальшого реформування суспільства в контексті його наближення до сучасних європейських демократій. Досвід європейських інституцій та окремих країн у вирішенні питань створення ефективної системи забезпечення прав людини придатний до імплементації в Україні. В умовах бойових дій та окупації частини української території захист прав українських громадян ускладнюється, що потребує зміни алгоритму дій органів публічного управління. Таким чином проблематика статті актуальна, а її розробка сприятиме оптимізації української системи публічного управління на засадах прав людини.

Мета

Мета статті – визначити особливості інституціональних процесів у системі захисту прав людини в європейських країнах, зокрема – членах

ЄС, та можливості адаптації в Україні найбільш вдалого досвіду.

Виклад основного матеріалу

Внутрішні та зовнішні умови, що впливають на ефективність інституційних процесів в системі захисту прав людини доцільно розглядати у безпосередньому зв'язку з ідеєю «єдності держав», що посиляється на «спільну спадщину народів», засновану на особистих свободах, політичних свободах та верховенстві права, що лежить в основі створення Ради Європи. Завдання країн, що приєдналися до Ради Європи, вказують на необхідність створення спільної площини для розуміння принципів верховенства права, а також громадянських свобод та прав людини. У зв'язку з цим варто підкреслити, що ефективність міжнародної системи, створеної для захисту прав людини, пов'язана з певними стандартами, включаючи процес прийняття рішень, юридично закріплених міжнародним і національним законодавством [3].

Повага, захист свобод і прав особистості – це загально визнані стандарти, що визначають їх зміст, які розуміються як засіб забезпечення та реалізації цих свобод і прав. Останні мають внутрішній та зовнішній (міжнародний) виміри, якщо мати на увазі їх реалізацію. Ефективність систем захисту прав людини багато в чому залежить від того, наскільки ефективними є процедури щодо здійснення та контролю за виконанням зобов'язань, взятих окремими країнами, та їх реалізацією на національному рівні.

Отримання членства в Раді Європи тільки починає процес прийняття та впровадження всього набору загальних цінностей для країн-членів Ради Європи. Частинною процедури приєднання країни є готовність впровадити стандарти, що дозволяють отримати членство у РЄ. Разом з тим, ключові зобов'язання, взяті на період членства, виконуються вже протягом певного періоду, що був узгоджений з країнами на момент

вступу, включаючи, серед іншого, зміни законодавства відповідно до вимог РЄ. Цей процес буде контролюватися як частина триваючого процесу моніторингу. Це має принципове значення в рамках імплементації стандартів прав людини відповідно до демократичних цінностей, що представляє Рада Європи. У цьому контексті неоднозначно постає питання якими механізмами чи інструментами володіє РЄ, для контролю за виконанням зобов'язань державами-членами, що діють в рамках цієї міжнародної організації. Пріоритет контролю за дотриманням прав людини віддається процедурі контролю, встановленій на основі окремих конвенцій, що утворюють «Конвенційну систему Ради Європи» [1].

Станом на 9 вересня 2016 року 221 конвенції були відкриті для підписання та ратифікації [15]. По відношенню до них, починаючи з 2005 року, було використано єдину назву, а саме «Конвенція Ради Європи». Сформульована таким чином конвенційна система Ради Європи тепер є основним стрижнем європейського правового простору. Конвенція про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 р. (Далі – Європейська конвенція про права людини, ЄСПЛ) [7] та її створення по суті, визначила механізм контролю, який здійснює Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ). Звичайно, не всі конвенції, прийняті в Раді Європи, запроваджують окремі, належні механізми контролю та не всі контрольні процедури також мають такий же рівень ефективності, як уже згадана Європейська конвенція про права людини [2].

Рада Європи та її держави-члени, в інтересах забезпечення поваги та захисту свобод і прав людини, повинні докласти максимум зусиль для забезпечення використання усіх механізмів, зокрема, Комітетом міністрів Ради Європи та Парламентською асамблеєю Ради Європи проводиться політичний моніторинг, який не дублює контроль, який здійснює Європейський суд з прав людини. Існує дуже важлива різниця між політичним моніторингом стосовно законодавчих зобов'язань, взятих на себе державами, та юридично обов'язкових інструментів із власними незалежними механізмами контролю, якими не слід зловживати, і особливо в політичних цілях.

Жодна контрольована держава, не повинна ігнорувати цінності, які є основними для демократичної ідентичності всієї міжнародної спільноти, якої вони зобов'язані дотримуватися. Тому вибір відповідних інструментів контролю повинен бути збалансованим і продуманим. За результатами моніторингу РЄ повинна чинити тиск на окремі держави-члени саме для того, щоб забезпечити найкраще виконання конкретних зобов'язань. Визначаючи сутність політичного механізму, треба зауважити, що він не є аналогом правових інструментів, створених для запобігання порушень прав людини. Цей тип моніторингу повинен бути гнучким і повинен вирішувати питання, що не підпадають під сферу інтересів незалежного органу, який контролює права людини [11].

Два типи моніторингу, використовувані ПАРЕ та Кабінетом міністрів Ради Європи, доповнюють один одного на практиці. Парламентська асамблея обирає державу і розглядає ситуацію, що склалася в ній (стосовно виконання конкретних зобов'язань, взятих на себе урядами країн-членів, як умову отримання член-

ства), Комітет міністрів вибирає проблеми для того, щоб оцінити ситуацію в цьому відношенні у всіх державах-членах. Тематичний моніторинг, заснований на процедурі, детально описаній у Меморандумі Секретаріату, це питання, пов'язані з: свободою висловлення думок та інформації; функціонування та захисту демократичних інститутів; функціонування судової системи; місцевою демократією; смертною карою; поліцією та службою безпеки; ефективністю судових засобів; недискримінації з акцентом на боротьбі з нетерпимістю та расизмом; свободою совісті та віросповідання та рівності прав жінок та чоловіків [13].

Відповідно до діючих правил, теми, відібрані для моніторингу, повинні бути конкретними, чітко визначеними та стосуватися поточних проблем у європейському масштабі. Крім того, їх вибір повинен здійснюватися з урахуванням необхідності уникати суб'єктів, що вже вивчаються іншим моніторингом. Основним у контексті оцінки ефективності інституційних систем захисту прав людини є принцип субсидіарності.

Комітету міністрів Ради Європи дозволено оцінювати ситуацію, що існує в кожній державі-члені у сфері демократії, прав людини та верховенства права. Така оцінка може бути зроблена на вимогу держави-члена або Генерального секретаря або за рекомендацією Парламентської асамблеї Ради Європи. У цьому контексті цікаві функції Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (далі – КМРВРЄ), щодо консультування з усіх питань місцевої та регіональної політики, які можуть представити Комітету міністрів РЄ пропозиції щодо шляхів сприяння демократії на цьому рівні. Конгрес також систематично готує звіти про ситуацію в зазначених вище областях для всіх держав-членів та кандидатів до Ради Європи. Якщо додати до цього той факт, що вже описаний тематичний моніторинг – це процедура, заснована на конструктивному та конфіденційному діалозі та посиленій співпраці між державами-членами та Комітетом міністрів РЄ, неважко зрозуміти, наскільки важливим є ефективне виконання відповідних процедур контролю співробітництва між органами Ради Європи або іншими установами та між ними та країнами-членами [14]. Характерними рисами системи, створеної в галузі захисту прав людини, є те, що її органи можуть фактично залучатися до окремих процедур контролю договорів, тобто підтримує або навіть доповнює діяльність спеціалізованих органів [12].

Комітет міністрів Ради Європи відіграє особливу роль у цьому відношенні, забезпечуючи виконання положень конвенції та угод, укладених державами-членами. Рівень співпраці, визначає, ефективна чи ні інституційна система захисту прав людини Ради Європи, створена на базі цієї організації. Тому суб'єкти, що координують роботу різних установ чи органів Ради, відіграють надзвичайно важливу роль в інституційній системі Ради Європи. Основним суб'єктом цієї системи є Генеральний секретар Ради Європи. В даний час Генеральний секретар Ради Європи координує роботу Ради та визначає напрями її діяльності. Повноваження секретаря досить широкі і в ключових моментах, визначених Статутом РЄ та внутрішніх регламентах Комітету Міністрів та Парламентської асамблеї. Що стосується фінансових питань, він готує бюджет Ради Європи, який згодом затверджується КМРЄ на умовах, визначених у фінансових регламентах. Щодо адмі-

ністративних питань, які стосуються проблематики нашого дослідження секретар забезпечує належне функціонування Ради. Він також несе персональну відповідальність за діяльність організації. І нарешті, з метою належного виконання покладених на нього функцій та завдань, генеральний секретар бере участь у консультативному порядку у всіх засіданнях КМРЄ, ПАРЄ та у засіданнях змішаного комітету-підрозділу, який також виконує важливу функцію, є по суті дискусійним форумом для представників урядів держав-членів та парламентарів для обміну інформацією.

Генеральний секретар Ради Європи бачить важливе завдання в системі захисту Європейської конвенції про права людини. Важливою умовою ефективної діяльності системи є міжінституційна співпраця. Наприклад, Уповноважений Ради з прав людини (далі – Уповноважений), як і Генеральний секретар Ради Європи, дійсно підтримує захисну систему Європейської конвенції з прав людини та чітко функціонування Європейського суду з прав людини. Звичайно, Уповноважений, завдяки своїм функціям, у певному сенсі відповідає за дотримання прав людини в державах-членах Ради Європи та за забезпечення повного та ефективного дотримання зобов'язань, по виконанню рішень ЄСПЛ. Між тим, Уповноважений не має юридичних компетенцій, та в основному виконує допоміжні та профілактичні завдання. Візити Уповноваженого до держав-членів як моніторинг забезпечують безліч ідентифікаційних матеріалів та допомагають усунути причини, що змушують людей подавати позови, а часто і скарги, до Європейського суду з прав людини. Як результат, Уповноважений з прав людини досліджує причини порушень прав людини та підтримує альтернативні інструменти захисту порушень прав людини, які можуть суттєво сприяти зменшенню навантаження на ЄСПЛ. Зокрема, він може підтримувати створення незалежних систем посередництва відповідно до принципів ЄСПЛ у державах-членах. Уповноважений повинен, безумовно, також бути активним у сфері виконання рішень ЄСПЛ. Ця вимога була схвалена Парламентською асамблеєю Ради Європи, яка підтримала пропозицію Уповноваженого щодо посилення його ролі в контролі за виконанням рішень Суду, включаючи, зокрема, перевірку того, чи відповідає національне законодавство Конвенції, а також чи дійсно національні законопроекти та адміністративна практика парламентів, відповідають їй.

На думку вчених, ефективність інституційної системи захисту прав людини залежить від впливу правових норм на реалізацію мети. Одним із стандартних нормативних наборів є досягнення високого рівня захисту прав людини, тим більше, чим ефективніші процедури виконання та контролю зобов'язань, взятих на себе державами-членами Ради Європи. Ефективність процедури контролю та конкретного механізму контролю збільшується тільки при поданні скарги до компетентного, незалежного органу, бажано, що має правоохоронний характер [20].

Слід зазначити, що протягом останніх десятиліть посилюються вимоги щодо імплементації стандартів прав людини у національне законодавство країн членів Ради Європи [12]. Це пояснюється значним розвитком матеріальних норм прав людини, а тому слід надавати пріоритет нагляду за виконанням та-

ких норм. Одним з головних результатів цієї тенденції стало посилення та консолідація існуючих процедур звітності, а також розробка різних механізмів подання скарг. Ця тенденція відображається у створенні різних моделей процедур подання скарг, розроблених не лише у міжнародних організаціях, а й у регіональних організаціях, включаючи Раду Європи. Спостереження тенденції розвитку механізмів скарг, що функціонують на основі ЄСПЛ чи той, що розробляється на основі системи Європейської соціальної хартії, підтверджує його вплив на якість та ефективність інституційної системи захисту прав людини.

Безумовно, що усі механізми та інструменти захисту прав людини є дуже важливими з точки зору ефективності інституційної системи захисту прав людини. Однак добре відомо, що навіть досить широкий спектр свобод та прав людини, а також продумані механізми виконання та контролю за зобов'язаннями, взятими на себе державами-членами Ради Європи у сфері захисту цих прав, сприятимуть підвищенню ефективності системи захисту прав людини лише тоді, коли коаліції окремих країн та окремі індивіди, усвідомлюють потенційні можливості системи захисту прав людини. Це залежить від правової освіти населення, яке має орієнтуватися у виборі інструментів та механізмів захисту своїх прав в тій чи іншій ситуації. У цьому контексті необхідно підкреслити роль уповноваженого Ради з прав людини у сфері освітніх прав, щодо інформованості про зміст документів Ради Європи з прав людини. Уповноважений з прав людини співпрацює з урядами країн-членів, їх парламентами, національними омбудсменами та іншими установами, що працюють у сфері захисту прав людини, в тому числі і з окремими людьми, в межах своїх завдань.

Насправді майже неможливо перерахувати всі фактори, які можуть підвищити або зменшити ефективність інституційної системи Ради Європи щодо захисту прав людини та всіх систем захисту прав людини в цілому. Проте усі вони впливають на фактичний рівень захисту прав людини в державах-членах.

Аналогічно, питання регулювання сфери службової компетенції, що дозволяють виконувати покладену на них функцію без будь-якого зовнішнього тиску, також потребують правового обґрунтування.

Ще одним напрямком з окресленої проблеми є питання, пов'язані з виконанням рішень Європейського суду з прав людини, з точки зору функціонування конкретної держави та якості її законодавства. На процес виконання рішень ЄСПЛ впливає низка внутрішніх факторів (пов'язаних із системою, створеною на основі ЄСПЛ та пов'язаною із сутністю самої судової практики та проблемах системного або структурного характеру), а також зовнішніх факторів, незалежних від характеру Конвенції. Головною проблемою є переваження ЄСПЛ, що може призвести до відсутності достатнього нагляду за виконанням конкретних судових рішень [2].

Вибір конкретних методів діяльності держави, що забезпечують здійснення прав людини, залишається вільним, проте, як правило, він обмежений і визначається метою або результатом, визначеними в даній міжнародній угоді. Здійснення свобод та вибору обмежується, рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи або самого Європейського суду з прав людини.

Розглянемо механізми контролю Ради Європи, що дозволяють здійснювати постійний контроль а отже, дають інформацію про стан дотримання стандартів прав людини державами-членами Ради Європи, тим самим посилюючи процес універсалізації цих стандартів. Фундаментальні цінності та стандарти Ради Європи, такі як зміцнення миру, заснованого на міжнародному співробітництві, верховенство права, що лежить в основі демократії, підтримка соціального та економічного прогресу, а також захист свобод і прав людини випливають із статутних основ цієї організації. Ці стандарти, які є постійними та фундаментальними, та є основою для формування нових стандартів. Законодавчі стандарти, створені Радою Європи, повинні бути пов'язані з характером влади.

Нинішня діяльність Ради Європи доводить, що одним із головних напрямків її роботи є створення конституційних стандартів, орієнтованих на демократичний розвиток політичних систем держав-членів на основі цінностей, пов'язаних зі свободою та правами людини, що складають її фундаментальну основу. Ці стандарти переносяться у внутрішні правові системи держав-членів.

Конвенція про захист прав людини та основних свобод є особливо важливою для вивчення стандартів Ради Європи [7]. Інструкції, що відповідають стандартам та впливають із Конвенції, мають бути впроваджені в процесі застосування міжнародного права. У рамках створення нових стандартів у галузі прав людини важливу роль відіграють ПАРЄ та КМ РЄ. Рекомендації КМ РЄ є орієнтиром для судової практики Європейського суду з прав людини.

В принципі, рекомендації КМРЄ, навіть якщо вони не є юридично обов'язковими, можуть вказувати на їх явні переваги. Незалежно від оцінки їх ефективності, рекомендації вважаються класичними резолюціями нормативного характеру, що відображає норми поведінки країн-членів. Вони вважаються основним інструментом гармонізації законів країн-членів Європейського Союзу. З іншого боку, рекомендації КМРЄ не є законодавчими резолюціями у функціональному сенсі, тобто їх метою не є створення міжнародних зобов'язань, тому їх зміст формально не є обов'язковим.

Конгрес місцевих та регіональних влад має повноваження вносити рекомендації та пропозиції, адресовані як до ПАРЄ, так і до Ради Європи, та резолюції, адресовані всім місцевим органам влади країн-членів, відіграючи основну роль у сфері місцевої демократії РЄ.

Іноді введення нових нормативно-правових актів, що формують нові стандарти в галузі прав людини, продиктовано необхідністю певного нормативного дефіциту. Що стосується прав людини, такий дефіцит може бути спричинений потребою запровадити вищий рівень захисту прав людини. Необхідно зазначити, що, окрім ПАРЄ та КМ РЄ, окремий інституціональний механізм створення демократичних стандартів, Трибунал, уже майже століття діє у складі Європейського суду з прав людини. Трибунал у межах повноважень наданого йому ЄСПЛ, насамперед приймає рішення в рамках конкретної юридичної події. Водночас у своїх рішеннях він формулює стандарти, пов'язані з вимогами держав-членів у сфері прав людини та основних свобод. Конвенційна система Ради Європи, зокрема,

Конвенції про захист прав людини та основних свобод, на основі яких приймає рішення Європейський суд з прав людини, виконує надзвичайно важливу роль у створенні стандартів, що стосуються внутрішнього права та практики функціонування держав членів Ради Європи[4].

Таким чином, теоретичні основи, що характеризують систему захисту прав людини, свідчать про те, що в процесі створення стандартів прав людини «м'які інструменти» Ради Європи, включаючи насамперед рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, займають надзвичайно важливе місце.

Дуже важливим стимулом для держав-членів виконувати свої зобов'язання перед Радою Європи є не лише якість його конкретних процедур моніторингу та контролю, що стосуються правових цінностей, а й той факт, що сам Європейський Союз чітко зазначає: «країна, яка не відповідає принципам та стандартам РЕ, не має шансів на членство в ЄС» [8]. Таким чином, процес європейської інтеграції незалежно від рівнів базується на розширенні сфери демократичних цінностей та стандартів для більш ефективного захисту прав людини та забезпечення успішного розвитку європейських спільнот. Очевидно, це спостереження є одним із аргументів узгодженості обох міжнародних організацій, але не зменшує ефективність системи захисту права людини самої Ради Європи.

Висновки

Таким чином, незалежно від факторів, що впливають на ефективність системи інституційного захисту прав людини Ради Європи, свободу та права особи, гарантовані численними конвенціями, створеними на базі цієї міжнародної організації, вони справді поважаються та захищаються, за умови що держави-члени Ради Європи безпосередньо дотримуються міжнародних стандартів прав людини, особливо тих, які були визнані ними, шляхом підписання та ратифікацією конкретних міжнародних угод.

Зокрема, система захисту прав людини була створена на основі Європейської конвенції про права людини, і, таким чином, Страсбурзька система була б більш ефективною, якщо держава-відповідач перед Європейським судом з прав людини дотримувалася би того самого регламенту, який Трибунал визначив у всіх інших подібних питаннях. Це добровільне додержання судових стандартів Страсбурга є найважливішою гарантією ефективного функціонування всієї системи захисту прав людини. Схоже, що певна модель, що забезпечує бажану ефективність системи захисту прав людини, має бути введена у національні правові системи окремих держав-членів Ради Європи. В контексті функціонування системи захисту прав людини Ради Європи принцип субсидіарності означатиме, що саме держави-члени Європейського Союзу повинні забезпечити захист прав людини у внутрішній системі, тоді як європейська система захисту прав людини лише створює додаткову гарантію. У ситуації, коли ця умова виконується, роль європейської системи захисту прав людини змінюється, що призводить до підвищення ефективності всієї системи. Це визначається тим фактом, що особливості Страсбурзької системи характеризуються тим, що повага до прав людини є перш за все завданням національних органів влади, тоді як ЄСПЛ повинен втручатися лише у винятковій та

особливі ситуації, коли національні суди порушують умови договорів.

Література.

1. Антонович М. М. Україна в міжнародній системі захисту прав людини. *Теорія і практика*: монографія. Київ: КМ Академія, 2007. 384 с.
2. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 1. С. 87–97
3. Грицьак І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: Вид-во «К.І.С.», 2006. 398 с.
4. Джонсон Г. Мандат Організації Об'єднаних Націй в області прав человека Действующее международное право. Москва: 1996. Т. 2. С. 12–72.
5. Загальна декларація прав людини, прийнята резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
6. Інтернет: прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. Прецедентная практика – Анализ прецедентной практики. Отчеты о проведении исследований. 2011 / Совет Европы. Европейский Суд по правам человека. URL: www.echr.coe.int.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950; Закон України № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed19900101.
8. Конференція Міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве і регіональне управління «Належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін». URL: http://www.csi.org.ua/www/?p=2416_2013
9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права відповідно до Першого факультативного протоколу для нього, 1976 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, прийнятий 16.12.1966 року Генеральною Асамблеєю ООН [ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
11. Мушак Н. Б. Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та Організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Часопис Київського університету права*. Київ. ун-т права НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2013. № 1. С. 308–311.
12. Новак-Каляєва Л. М. Формування міжнародної інфраструктури захисту прав людини в країнах Центральної та Східної Європи та її вплив на владні інституції в 70 – 80-х рр. XX ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 1(16). С. 60–71.
13. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: НАДУ, 2011. 286 с.

14. Рада Європи: основні відомості. URL: <http://coe.kiev.ua/general/default2.htm>.

15. Резолюція Комісії з прав людини ООН 2000/64 «Роль належного врядування у захисті прав людини». URL: [www.pravo.org.ua/files/administr/reforma/Whatisgoodgovernance\(ukr\).doc](http://www.pravo.org.ua/files/administr/reforma/Whatisgoodgovernance(ukr).doc)

16. Управління Інтернетом: Стратегія Ради Європи на період 2012–2015 рр. від 15.03.2012 р. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/pdf>.

17. Хаммарберг Т. Права человека в Европе: увеличивающиеся пробелы: точка зрения Комиссара по правам человека Совета Европы; Совет Европы. Страсбург: Совет Европы, 2010. 199 с.

18. Хартія економічних прав і обов'язків держав від 12. 12.1974 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_077.

19. Хартія основних прав Європейського Союзу. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

20. Шишкова Н. Хартія основних прав Європейського Союзу і проблеми її конституційного розвитку Юридичний журнал 2004. № 11. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1477>.