

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

КАЛМИКОВ ТАРАС ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 341.1

**КОМІСАР З ПРАВ ЛЮДИНИ: МІСЦЕ ТА ФУНКЦІЇ
В СИСТЕМІ ОРГАНІВ РАДИ ЄВРОПИ**

12.00.11 – міжнародне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Буроменський Михайло Всеволодович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри міжнародного права,
член-кореспондент НАПрН України

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Сироїд Тетяна Леонідівна,
Харківський національний університет
імені В.Н.Каразіна, професор кафедри
конституційного, муніципального і міжнародного
права;

кандидат юридичних наук
Савчук Костянтин Олександрович,
Київський університет права НАН України,
доцент кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства.

Захист відбудеться 9 червня 2016 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано 26 квітня 2016 року.



**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Н. П. Матюхіна

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Україна є учасницею більшості міжнародних договорів, укладених в рамках Ради Європи. Згідно мандату, Комісар уповноважений здійснювати моніторинг виконання державами їх зобов'язань, не обмежений окремими угодами та може діяти за всім спектром діяльності організації. Взаємодія уряду України, національних неурядових організацій з Комісаром, однією з основних функцій якого є просвітництво та інформування в галузі прав людини, дозволяють державі долучатися до загальноєвропейського діалогу в питаннях розвитку демократії та прав людини.

Комісар має повноваження на участь в якості третьої сторони в справах Європейського суду з прав людини, що є актуальним у зв'язку із заявами, що подаються Україною та великою кількістю заяв проти неї. По-третє, в українській міжнародно-правовій доктрині відсутні комплексні дослідження правового статусу та повноважень Комісара як одного з впливових інститутів Ради Європи.

Комісар з прав людини Ради Європи є посадовою особою та наділений статусом, що дозволяє одноосібно репрезентувати напрямки діяльності цієї організації, визначені в її Статуті. Створенню цього органу передувала дискусія в межах організації, що тривала протягом майже десятиліття. Цю посаду було засновано урочисто до святкування 50-ї річниці Ради Європи. Комісару належить важлива роль у системі моніторингу Ради Європи, оскільки висновки щодо його періодичних візитів до країн-членів доводяться до відома Парламентській Асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи. Комісар сприяє розвиткові практики Європейського суду з прав людини, приймаючи участь у його справах в якості третьої сторони та джерела інформації, до якої вдається Суд при постановленні рішень. За цих умов особливого значення набуває ґрунтовний правовий аналіз усіх сфер компетенції Комісара із метою кращого розуміння процесів функціонування Ради Європи як організації, що об'єднує велику кількість європейських держав.

Серед вітчизняних науковців, які вивчали питання діяльності Ради Європи або окремі її аспекти, можна назвати Т. О. Анцупову, М. М. Антонович, М. В. Буроменського, М. М. Гнатовського, Л. А. Луць, В. Є. Мармазова, Л. В. Пастухову, І. С. Піляєва. Іноземні юристи-міжнародники також присвячували свої роботи розгляду інституційного механізму Ради Європи, а також його ролі у проблемі захисту прав людини. До таких вчених відносимо: Г. Беко, Ф. Бенуа-Ромер, Д. Гом'єн, М. Дженіс, А. Джемшевські, Р. Кей, Р. Кікер, Г. Клебес, Т. Клейнсорге та ін.

Однак всебічного дослідження правових та практичних аспектів діяльності Комісара з прав людини Ради Європи ними не проводилося. Протягом, щонайменше, декади з моменту запровадження посади Комісара, в юридичній літературі не існувало єдиної думки щодо правової природи даного органу. По-перше, спеціальні дослідження з цього приводу взагалі були відсутні. По-друге, в дослідженнях системи органів Ради Європи Комісару приписували роль, що йому не належить, або навпаки, не згадували про нього у відповідних розділах, що стосувалися опису організаційної структури Ради Європи. Обсяг літератури про права людини останнім часом значно збільшився, проте серед спеціалізованих видань немає таких, що досліджують саме інститут Комісара з прав людини Ради Європи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого згідно із Державною цільовою комплексною програмою «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (державна реєстрація № 0111U000954).

Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол № 5 від 24.12.2010 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі міжнародно-правових документів та доробок міжнародно-правової теорії розкрити правову природу та статус Комісара з прав людини Ради Європи, умови створення цього інституту, етапи його розвитку, його роль в питанні розвитку та запровадження регіональних стандартів прав людини, а також роль та місце цього інституту у системі органів Ради Європи.

У відповідності з вищевказаною метою в дослідженні ставляться наступні завдання:

- охарактеризувати створення та етапи розвитку посади Комісара з прав людини Ради Європи;
- розкрити правову природу та міжнародно-правовий статус Комісара;
- встановити місце Комісара поміж регіональних механізмів та процедур із захисту прав людини;
- окреслити діяльність Комісара у впровадженні стандартів прав людини за окремими тематичними напрямками;
- визначити вплив діяльності Комісара на імплементацію державами-членами Ради Європи норм права даної організації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням Комісара з прав людини в системі органів Ради Європи.

Предметом дослідження є місце та функції Комісара з прав людини в системі органів Ради Європи, його повноваження та правова природа документів, що видаються цим органом.

Методи дослідження. Для досягнення наукової об'єктивності результатів дисертантом використовується весь комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які знаходять широке застосування в сучасній науці міжнародного публічного права.

Методологічну основу склали такі методи, як історико-правовий, формально-логічний, системно-структурний, системний, порівняльно-правовий, персонологічний, інституціональних досліджень, а також інші загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

Історико-правовий метод, за яким питання розвитку діяльності міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, а також питань розвитку галузі права прав людини досліджується у його історичному ракурсі, простежуються етапи становлення та історичні передумови виникнення тенденцій та перспектив розвитку. Автор критикує розповсюдження історизму в питаннях прав людини в минуле за межі Нового часу як концепцію, що застосовується неконструктивно (підрозділ 1.1).

За допомогою формально-логічного метода було з'ясовано юридичну природу документів, що видаються Комісаром (підрозділ 2.1). Системно-структурний метод дозволяє визначити місце Комісара у системі органів Ради Європи (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). Системний метод полягає у виявленні та аналізі внутрішнього устрою явища, а також дослідження зв'язків між його складовими частинами (підрозділи 2.1, 2.2). Використання даного метода є обґрунтованим у випадках дослідженням інституційної системи організацій. Порівняльно-правовий метод став корисним при вивченні особливостей системи європейських міжнародних організацій в галузі прав людини (підрозділ 1.2). Даний метод може бути використаний для виявлення схожості та розбіжності в діяльності міжнародної організації щодо окремих країн-членів.

Персонологічний метод було використано для встановлення впливу особистості, що очолює посаду Комісара, на формування практики діяльності даного органу (підрозділ 2.1). Використання персонологічного методу є обґрунтованим у кожному разі, коли досліджується орган, що утворений відносно недавно, тим більше, якщо цей орган є одноособовим. Методи інституціональних досліджень (підрозділ 2.1) стали у нагоді при вивченні розвитку організаційної структури та

повноважень Комісара, а також у встановленні зв'язку між його діяльністю із забезпеченням основних цілей Ради Європи.

Доречним було застосування соціологічних методів, які включають аналіз статистичних даних та різного виду документів, спостереження за діяльністю органу, що досліджується, інтерв'ю з експертами, математичні методи обробки матеріалу (підрозділи 3.1, 3.2). При дослідженні діяльності саме новоствореного інституту міжнародної організації, прикладні методи мають суттєве значення. Так, лише при тривалому спостереженні можливо виявити ознаки того, чи є створений інститут ефективним, яку динаміку розвитку він має, яким є потенційне поле його діяльності. В практичному сенсі, на постійній (автоматизованій) основі шляхом пошукових запитів здійснювалося відстеження будь-яких згадувань про діяльність органу. У випадку Комісара, який є одноосібним органом, діяльність якого спрямована на просвітництво у галузі прав людини, для дослідження було корисним безпосередньо спостерігати за його виступами на конференціях, в ході спілкувань із громадськістю та представниками неурядових організацій підчас публічних заходів, що проходили при його візитах до України, проводити інтерв'ю із співробітниками його офісу.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна полягає в тому, що робота є першим у вітчизняній доктрині міжнародного права науковим комплексним дослідженням правового статусу та повноважень Комісара з прав людини як однієї з головних офіційних осіб Ради Європи.

Основні теоретичні та практичні результати, що характеризують наукову новизну, конкретизуються в таких положеннях, що виносяться на захист:

уперше

– доведено можливість розширення повноважень Комісара, зокрема його діяльності в питаннях поточної оцінки законотворчої діяльності держав на предмет відповідності стандартам Ради Європи у галузі прав людини;

– доведено доцільність нормативного закріплення повноважень офісу Комісара у зв'язку із здійсненням офісом вищенаведеної діяльності та при зборі інформації;

– наведено визначення Комісара з прав людини Ради Європи як «незалежний персоніфікований міжнародно-правовий інститут в рамках Ради Європи, представлений авторитетною особою, що у власній якості реалізує компетенцію органу в питаннях прав людини».

удосконалено:

- положення про вплив персоналій, їх особистих здібностей та досвіду на процес формування одноосібного органу;

- положення теорії стосовно існування стратегій розвитку власних органів міжнародними організаціями;

- положення теорії щодо розмежування понять контролю та моніторингу, що має значення для визначення формату взаємодії з міжнародними організаціями та їх окремими органами, що наділені контрольними та/або моніторинговими повноваженнями;

- розглянуто вплив персоналії, її особистих здібностей та досвіду на процес формування одноособового органу, констатовано існування стратегій розвитку власних органів міжнародними організаціями;

набули подальшого розвитку:

- учення про правову персонологію: на прикладі одноосібного органу розвинене положення про персонологічне становлення суб'єкта міжнародного права;

- положення теорії щодо правової природи актів міжнародних організацій в особі їх органів, які не є зобов'язальними, виходячи зі змісту мандату цих органів;

- положення про те, що розвиток та становлення органів міжнародних організацій, може досліджуватися в міждисциплінарній формі, зокрема із застосуванням надбання інституціональної теорії;

- положення про те, що розвиток міжнародно-правових організацій може розглядатися з точки зору міжнародно-правової корпоратології.

Практичне значення одержаних результатів характеризується правотворчими, теоретичними та навчально-методологічними аспектами і полягає в тому, що основні положення, результати та висновки, які містить дисертація, можуть бути використані у таких сферах:

- науково-дослідній – як основа для подальших наукових досліджень інституційної системи та функціонування моніторингових механізмів Ради Європи;

- науково-освітній – під час викладання навчальних курсів «Міжнародне публічне право», «Право міжнародних організацій», «Міжнародне право прав людини», «Європейська конвенція із захисту прав людини і юридична практика»;

- науково-методичній – для вдосконалення навчальних програм, при підготовці відповідних розділів підручників і навчально-методичних посібників із міжнародного публічного права та права міжнародних організацій;

- практичній – у діяльності законодавчих та виконавчих органів України в контексті поваги та дотримання прав людини представниками

держави в Раді Європи, Європейському суді з прав людини, а також при виконанні конвенційних зобов'язань органами влади.

Апробація результатів дослідження. Дисертація виконана й обговорена на кафедрі фінансового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні наукові положення й висновки дисертаційної роботи, а також практичні рекомендації викладено у доповідях на наукових і науково-практичних конференціях та інших наукових заходах, зокрема, на: Третій Міжнародній науково-практичній конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (Одеса, 22 листопада 2013 р.); П'ятій Міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (Дніпропетровськ, 18 вересня 2013 р.); Перших Харківських міжнародно-правових читаннях (Харків, 27 листопада 2015 р.).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли відображення в 5 наукових публікаціях, з яких 5 статей опубліковано в наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, включаючи зарубіжне видання, а також у двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою, завданнями та предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків, що представлені табличним матеріалом. Загальний обсяг дисертації – 182 сторінки, з яких основний текст становить 155 сторінок. Список використаних джерел налічує 147 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються мета, завдання, об'єкт і предмет дослідження, викладені методологічна та теоретична основи роботи, формулюється наукова новизна, розкривається теоретичне і практичне значення отриманих результатів, зазначаються дані про апробацію основних положень дисертації.

Розділ 1 «Становлення європейських інституцій із контролю за дотриманням прав людини» складається з двох підрозділів. У підрозділі 1.1. «*Спеціалізовані європейські інституції із контролю за дотриманням прав людини*» досліджуються передумови та особливості створення інституту Комісара як одного з головних органів Ради Європи. Доведено, що європейські об'єднавчі ідеї вплинули не лише на характер діяльності Ради Європи, а й на формування її інституційної системи.

В підрозділі розглянуто історичні передумови виникнення регіональної системи захисту прав людини в Європі. Наведені погляди щодо питань регіоналізації в Європі, зокрема, стосовно значення

національних доктрин в галузі прав людини. З метою подальшого розкриття інформаційно-просвітницької функції Комісара, розглянуті різні підходи до питання прав людини в теорії. Констатовано недоречність розповсюдження історизму в питанні виникнення прав людини, за межі Нового часу.

Здійснено опис наступних органів, що функціонують в даній галузі: Агентство фундаментальних прав Європейського Союзу, Європейський омбудсмен, Організація з безпеки та співробітництва в Європі. В підрозділі стисло розглянуто структуру і завдання даних організацій.

Зроблено висновок, що існуюча в європейському правовому просторі система інститутів, що діють у галузі прав людини, забезпечує баланс та взаємодоповнення повноважень її складових частин. Окремі організації та їх інституційні підрозділи в цілому намагаються розширювати спектр власної діяльності, але у зв'язку з тим, що система в цілому розвиваються з урахуванням балансу та дотримання правила щодо уникнення непотрібного дублювання повноважень, будь-яка уніфікація або монополізація в цій галузі на даний час не є можливою.

Підрозділ 1.2. *«Повноваження інституцій конвенційного та загального контролю та їх встановлення»* присвячено дослідженню еволюції статутних органів Ради Європи. Оскільки права людини, зокрема, в їх соціально-економічній частині, виступають як мінімальні стандарти, яких має дотримуватися держава, процес становлення органів у цій галузі розглянуто із точки зору інституціональної теорії, яка, на думку автора, є корисною при дослідженні питань розвитку і функціонування міжнародно-правових організацій.

Основним питанням підрозділу є розгляд компетенції утворених Радою Європи конвенційних та політичних моніторингових органів: Керівного комітету з прав людини; Комітету з попередження тортур; Європейської комісії проти расизму та нетерпимості; Європейської комісії з ефективності правосуддя; Європейського комітету із соціальних прав; Консультативного комітету Рамкової конвенції про захист національних меншин; Комітету експертів Європейської хартії регіональних мов та мов меншин; Парламентського комітету з правових питань та прав людини. Розглянуто повноваження та спосіб діяльності наведених органів.

Зроблено висновок, що існуюча в європейському правовому просторі система інститутів, що діють у галузі прав людини, забезпечує баланс та взаємодоповнення повноважень її складових частин, за яким будь-яка уніфікація або монополізація в цій галузі на даний час не є можливою.

Те, що в політичній структурі Європейського Союзу досі не створено органу, який би за назвою та/або діяльністю був би тотожним з Комісаром Ради Європи з прав людини, свідчить, що регіональна система захисту прав людини в Європі формується на підставі консенсусу, є відносно усталеною, а шлях до подальшого співробітництва між цими двома міжнародно-правовими структурами є відкритим.

Розділ 2 «Функції та місце Комісара з прав людини в системі органів Ради Європи» є визначальним для характеристики міжнародно-правового статусу Комісара та містить два підрозділи. У підрозділі 2.1. *«Повноваження Комісара з прав людини за мандатом»* постатейно проаналізований зміст Резолюції (99)50 Комітету міністрів від 7 травня 1999 р., якою запроваджено посаду Комісара з прав людини Ради Європи. Наведений опис передумов та дискусії, що передувала прийняттю даної Резолюції.

Правову природу Резолюції розглянуто наступним чином. Оскільки за ст. 16 Статуту Ради Європи Комітет міністрів приймає обов'язкові рішення тільки щодо внутрішніх питань організації, заснування окремого органу в межах організації є обов'язковим рішенням. Проте, в формі прийняття Резолюції без укладання міжнародно-правової угоди, держави-члени погодилися на розповсюдження щодо них компетенції Комісара. Таким чином, Резолюцію (99)50 віднесено до джерела внутрішнього права організації при тому, що вона фактично має дуалістичний характер. Встановлено, що мандат Комісара не деталізує тематичний спектр практик та напрямків діяльності у галузі прав людини, що дає можливість інтерпретувати цей документ як всеохоплюючий.

В підрозділі також розглянуто питання правової природи актів Комісара. Так, стосовно рекомендацій та висновків Комісара відсутні будь-які роз'яснення щодо їх нормативності чи обов'язковості. При цьому, в юридичній літературі зустрічається невинувато розширювальне тлумачення, за яким із аналізу повноважень Комісара робиться висновок, що його акти є актами реалізації права, які становлять частину права Ради Європи. З даним підходом вряд чи можливо погодитися, оскільки ці акти лише сприяють створенню та розвитку правової системи цієї організації. Моніторингові та тематичні звіти Комісара доводяться до відома Комітету міністрів та ПАРЄ і часто є достатніми для прийняття відповідних резолюцій або рекомендацій відносно окремих держав-членів. Так само, використання звітів Комісара Європейським судом з прав людини або його вступ у справу в якості третьої сторони сприяє виникненню правореалізаційних наслідків моніторингової та експертної діяльності цього органу.

Значення особистих якостей особи-кандидата для стратегічного розвитку інституту Комісара проілюстроване в підрозділі із зверненням до окремих деталей біографії кожного з трьох очільників цього органу. Із застосуванням правової персонології в підрозділі проведено міжінституційне порівняння Комісара з прав людини Ради Європи із Верховним Комісаром ООН з прав людини. Констатовано наявність стратегій інституційного розвитку, що впроваджуються міжнародними організаціями при створенні окремих власних органів. Дані стратегії пов'язані не лише із прагненням міжнародних організацій бути ефективно задіяними в питаннях їх компетенції по відношенню до держав-членів, але й з прагненням підсилити свій незалежний вплив по відношенню до держав-членів та інших міжнародних організацій регіонального та універсального рівня.

Зроблено висновок, що особи, які беруть участь у процесі розвитку організацій, очолюючи відповідні посади, отримують можливість до зміни балансу сил всередині організації або в її зв'язках лише в тій мірі, в якій це є можливим на шляху стратегічного розвитку органу. Ці особи можуть у власний спосіб інтерпретувати мандат, але не можуть змінювати інституційні рамки, в яких здійснюються їх повноваження.

Комісара з прав людини в підрозділі визначено як незалежний персоніфікований міжнародно-правовий інститут в рамках Ради Європи, представлений авторитетною особою, що у власній якості реалізує компетенцію органу в питаннях прав людини.

Підрозділ 2.2. *«Місце Комісара з прав людини в системі органів Ради Європи та його взаємодія з іншими європейськими інституціями»* присвячено особливостям взаємовідносин Комісара із іншими інститутами Ради Європи. Встановлено, що ці відносини характеризуються відсутністю чіткої ієрархії, але розвиваються з урахуванням безсторонності та неупередженості Комісара, та правила щодо уникнення непотрібного дублювання повноважень.

В підрозділі досліджено наступні компоненти:

– місце Комісара серед статутних або конвенційних органів Ради Європи, таких як Парламентська асамблея, Комітет міністрів, Конгрес місцевих та регіональних влад та взаємодія з ними;

– місце та взаємодія з нестатутними органами та організаційними підрозділами Ради Європи, такими як Директорати, Керівний комітет з прав людини, Конференція міжнародних неурядових організацій та способи взаємодії з ними;

– взаємодія з Агентством з фундаментальних справ Європейського Союзу, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі,

Європейським омбудсменом, національними омбудсменами та їх об'єднаннями, а також взаємодію з окремими органами ООН;

– взаємодія з національними правозахисними структурами, неурядовими громадськими організаціями, їх асоціаціями, її форми та напрямки такої взаємодії, перспективи її розвитку.

За цими компонентами здійснений опис напрямків тематичного співробітництва Комісара.

В підрозділі також розглянуто існуючі в міжнародно-правовій теорії погляди на функції Комісара та здійснено змістовний розгляд цих функцій, серед яких можливо розрізнити функцію моніторингу, превентивну, просвітницько-інформаційну, функцію координації, привернення уваги та похідну правовідновлювальну. Розглянуто практичний зміст даних функцій та зроблено прогноз щодо майбутнього підсилення значення деяких з них, зокрема, інформаційно-просвітницькій та координаційній функцій.

Зроблено висновок, що моніторинг Комісара є видом діяльності, що має риси, притаманні лише цьому органу та є важливим у розробці інших незалежних експертних висновків щодо ситуації з правами людини за всіма європейськими країнами. Звіти Комісара визнаються міжнародними організаціями та приймаються до уваги при прийнятті рішень, пов'язаних з дотриманням прав людини.

Перевагою Комісара як моніторингового органу є те, що він користується можливістю безперешкодного доступу до країн підчас кризи і конфліктних ситуацій, що вигідно відрізняє його від інших міжнародних організацій та робить його цінним першоджерелом інформації. Незалежність і неупередженість цього органу породжує довіру та дозволяє йому ефективно діяти у політично чутливих ситуаціях.

Стосовно взаємодії із іншими міжнародними організаціями зроблено висновок, що Комісар, який не має політичних та виконавчих повноважень, але зосереджений на приверненні уваги до питань прав людини, діючи водночас як дипломат у цій галузі, сприяє створенню підґрунтя для прийняття політичних рішень щодо співробітництва між Радою Європи та регіональними і універсальними організаціями різного обсягу повноважень. Попри складнощі, пов'язані із різницею в мандатах механізмів моніторингу, наприклад, стосовно рівня конфіденційності та незалежності, які можуть накладати обмеження на активну співпрацю, існує місце для більш систематичного обміну інформацією та координації між ними.

Розділ 3. «Діяльність Комісара з прав людини із захисту та дотриманню прав людини і основоположних свобод» складається з двох підрозділів. У підрозділі 3.1. *«Участь Комісара з прав людини у*

формуванні практики Європейського суду з прав людини» констатовано підвищення потреби у залученні Європейським судом інформації від власних моніторингових механізмів Ради Європи. В даному контексті розглянуто питання розширення співпраці Комісара та Європейського суду. Здійснено аналіз всіх існуючих випадків участі Комісара в якості третьої сторони та встановлена поява моделі превентивної участі, що спрямована на припинення системних порушень прав людини ще до винесення остаточного рішення Європейським Судом. Крім того, розглянуті випадки згадування рекомендацій Комісара Європейським Судом при розгляді заяв, без участі цього органу в якості третьої сторони. Зроблено прогноз, що результати моніторингової діяльності Комісара, доповнені за рахунок співробітництва із неурядовими організаціями, національними та міждержавними правозахисними структурами, набиратимуть більшого значення в ході розгляду заяв Європейським Судом.

На підставі аналізу останніх випадків участі Комісара у провадженнях Європейського суду зроблено висновок, що від впливу постфактум, тобто згідно винесеного Судом рішення, організація переходить до проактивних підходів з метою вирішення існуючих проблем. В такій моделі розгляд заяв ЄСПЛ стає лише частиною поточного процесу з вироблення формату взаємодії між організацією та державами-учасницями Конвенції. Зроблено прогноз, що напрацювання моделей, в яких ще до моменту прийняття рішення Судом починають діяти інші інститути організації, є підходом, який буде розвинуто у майбутні роки. Такий підхід може стати дійсно ефективним, оскільки послідовне реагування організації в особі її окремих органів сигналізуватиме державі про початок застосування «алгоритма дій», стимулюватиме до вжиття заходів врегулювання та відновлення прав на ранній стадії, а в решті-решт, сприятиме зменшенню навантаження на Суд.

В підрозділі проведено статистичний аналіз випадків згадування та цитування звітів та інформації, що видається офісом Комісара, в рішеннях Суду, які прийняті без участі Комісара в якості третьої сторони. Розглянуто значення результатів моніторингу, проведеного з боку Ради Європи, при розгляді заяв Судом, та відмінність значення таких результатів для Європейського Суду у порівнянні із результатами моніторингової діяльності інших організацій.

Також розглянуті шляхи розвитку подальшої взаємодії Комісара та Європейського Суду, зокрема, питання участі у консультативних провадженнях, передбачених Протоколом №16 до Європейської конвенції з прав людини, який очікує на ратифікацію.

У підрозділі 3.2. «Інформаційна діяльність Комісара з прав людини та його вплив на нормотворчість держав-членів Ради Європи» розкрито значення інформаційної діяльності в питанні розвитку прав людини як ціннісної моделі.

Так, на сьогодні обсяг проголошених прав є настільки великим, що основним питанням становиться те, які саме з цих прав, в яких випадках та в якому обсязі здатний реалізувати громадянин певної держави. Щодо прав людини громадянин в першу чергу здатний отримати відповідну інформацію в освітній або просвітницький спосіб. Державі складно бути дійсно зацікавленою стороною в питанні того, щоб громадянин мав чітке усвідомлення стосовно власних свобод або меж втручання держави в його життя. Проте, розвиток правової ідеології має не лише суб'єктивну цінність, але є об'єктивно корисним для суспільства.

В правосвідомості широких верств тематика прав людини вже існує як така, що супроводжує глобальні зміни політичного, технологічного та біосоціального характеру, постійно розширюється, здатна висвітлювати нові підходи до людини та суспільства в цілому. Дані підходи іноді є дискусійними або навіть такими, що викликають неприйняття. Поряд з цим, таке неприйняття врівноважується визнанням безспірною позитивного впливу міжнародних організацій на рівень дотримання державою тих стандартів у галузі прав людини, що є суттєвими для повсякденного життя.

В даному контексті розглянуто тематичні напрямки інформаційної діяльності Комісара, періодичність згадування ним окремих тем, розширення їх переліку, який в найбільш репрезентативному вигляді міститься у відповідних розділах його щоквартальних/річних звітів, що мають стандартну форму починаючи з 2006 року, та у переліку промов, яких на даний час налічується більше 140 і які відображають області контакту Комісара із неурядовими організаціями та окремими громадянами.

Також розглянуто питання взаємодії із засобами масової інформації, використання Комісаром нових форм інформаційної присутності та питання викликів у процесі розвитку цієї інформаційної присутності, що постають перед ним як публічним діячем. Значення даної складової пояснено із зверненням до щорічних звітів Комісара про його діяльність, в яких наводиться статистика та динаміка кількості згадувань в ЗМІ, наданих інтерв'ю, виданих прес-релізів, повідомлень у соціальних мережах тощо. Констатовано, що активне використання нових медіа та соціальних мереж як Радою Європи, так і окремо Комісаром, є ознакою того, що організація та її органи намагаються не втрачати актуальні

можливості для розповсюдження свого впливу в умовах інформаційного суспільства.

Також наведено приклади, що окреслюють межі критичних висловлювань Комісара, який фактично має повноваження доводити до відома громадськості позицію організації поза межами дипломатичного протоколу.

Наведений опис результатів фактичного впливу його діяльності на стан дотримання прав людини в окремих державах-членах Ради Європи. Наведено опис нормативних змін за кожною з держав-членів Ради Європи, що мали місце внаслідок оприлюднення звітів та рекомендацій за результатами моніторингових візитів Комісара.

В підрозділі констатовано, що просвітницька діяльність в галузі прав людини здійснюється Комісаром водночас із розширенням та деталізацією каталогу прав людини. Встановлено, що в діяльності Комісара з прав людини Ради Європи виокремлюються декілька тематичних напрямків, які не змінюються в залежності від особи, яка займає дану посаду. Проте, більша частина тематичних напрямків діяльності Комісара зазнає змін під впливом особистого бачення даним посадовцем актуальності тих чи інших питань. Зроблено висновок, що деталізація та розвиток тематики діяльності Комісара сприяє розширенню каталогу прав людини в контексті регіональної системи захисту цих прав та свобод.

Стосовно впливу на нормотворчість держав-членів Ради Європи, діяльність Комісара в більшості випадків є допоміжною та координуючою до процесів розгляду відповідних заяв Європейським судом з прав людини, обговорень Парламентською асамблеєю Ради Європи, моніторингової діяльності інших органів Ради Європи. Проте, в деяких випадках саме власне бачення Комісаром тієї чи іншої проблеми призводить до її вирішення в наступному.

Вплив моніторингових візитів Комісара, навіть тих з них, що супроводжуються подальшим діалогом, не можна розглядати у відриві від існуючих планів дій із співробітництва Ради Європи з окремими державами-членами. Дані плани дій та тематика моніторингових візитів є взаємопов'язаними і Комісар відступає від загального порядку денного у разі, якщо його експертний рівень дозволяє йому окремо розглядати певне питання щодо окремої країни чи групи країн.

В двох Додатках до дисертації наведений табличний матеріал, в якому відображені зміни та розвиток тематик діяльності Комісара за період 2006-2015 роки. Матеріал ілюструє зміну тематик в залежності від діючого Комісара та ілюструє наявність тем, які є скрізними за весь час його існування. В другому додатку наведений перелік з більш ніж 140

промов Комісара на конференціях та заходах, що пов'язані з питаннями прав людини. Перелік ілюструє розширення тематичного спрямування діяльності Комісара та його зв'язків з неурядовими організаціями.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та подається вирішення конкретного наукового завдання, яке полягає у визначенні ролі та місця Комісара з прав людини у системі головних органів Ради Європи, з'ясуванні правової природи актів Комісара, а також виявленні особливостей повноважень цього органу. У роботі проведено систематичне дослідження діяльності цього органу, наведено його визначення як поняття, проаналізовано зміст Резолюції Ради Європи, якою затверджено мандат, охарактеризовано вплив діяльності Комісара на прийняття рішень Європейським Судом з прав людини, поточну роботу інших органів Ради Європи, нормотворчість держав-членів цієї організації.

Отримані в процесі дослідження важливі теоретичні та практичні результати конкретизуються в наведених нижче положеннях.

1. Регіональна система органів, що діють у галузі прав людини в Європі, складається з урахуванням балансу між повноваженнями її складових частин. У зв'язку з тим, що окремі органи розвиваються з урахуванням цього балансу, будь-яка уніфікація або монополізація в цій галузі на даний час не є можливою. За 15 років існування посади Комісара він посів власне унікальне місце в регіональній системі органів галузі прав людини, доповнює діяльність інших правозахисних інститутів і не дублює їх повноважень.

2. Комісар з прав людини Ради Європи – це орган, представлений однією особою, що діє у власній авторитетній якості, репрезентуючи ціннісні спрямування організації. Проявляючи незалежність і неупередженість, Комісар отримав довіру до здійснюваної ним діяльності і зробив можливим власне втручання в політично складних ситуаціях.

3. Обрання осіб на посади основних органів міжнародних організацій може бути пов'язане не з політичною (зовнішньою) стратегією, а із стратегією власного (внутрішнього) розвитку міжнародних організацій. Міжнародні організації як незалежні структури самостійно керують процесами стратегічного інституційного розвитку власних органів. В таких випадках стратегічне бачення організацією необхідності розвитку певних особливостей органу має перевагу над персональними характеристиками кандидата.

4. Мандат Комісара є досить широким та не обмежує перелік тем, на які він може звертати увагу. Це також дозволяє Комісару

співпрацювати з іншими органами Ради Європи, що лімітовані власними мандатами, та іншими організаціями, що діють на захист прав людини на регіональному та універсальному рівні. При цьому, більша частина тематичних напрямків діяльності Комісара зазнає змін під впливом особистого бачення ним актуальності тих чи інших питань. Деталізація та розвиток діяльності Комісара сприяє розширенню каталогу прав людини в контексті регіональної системи захисту прав і свобод.

5. В якості моніторингового органу Комісар не має контрольної функції та здатний впливати на процеси нормотворчості в країнах-членах Ради Європи на консенсуальній основі, доводячи позицію організації до відома урядів та доповнюючи її. Імплементация рекомендацій моніторингових органів багато в чому залежить від власної ініціативи країн-членів, і в цьому сенсі рекомендації Комісара залишаються «добримими послугами», що пропонуються національним урядам. При цьому, акти Комісара не є актами реалізації права, а носять рекомендаційний характер.

6. Моніторинг Комісара є видом діяльності, що має риси, притаманні лише цьому органу та є важливим у розробці незалежних експертних висновків щодо ситуації з правами людини за всіма європейськими країнами. Перевагою Комісара як моніторингового органу є те, що він користується можливістю безперешкодного доступу до країн підчас кризи і конфліктів, що вигідно відрізняє його від інших міжнародних організацій та робить його цінним першоджерелом інформації. Незалежність і неупередженість, доведена діяльністю цього органу, породжує довіру та дозволяє йому ефективно діяти у політично чутливих ситуаціях.

7. Розширення конвенційних повноважень Комісара із участі в консультативних провадженнях Європейського суду з прав людини, що передбачені Протоколом №16, здатне підсилити моральний вплив цього органу. Даній меті може також сприяти розвиток практики використання рекомендацій, що містяться в моніторингових звітах та тематичних оглядах Комісара, у відповідних розділах рішень Європейського суду з прав людини.

8. Превентивна та інформаційно-просвітницька функції Комісара є найбільш перспективними. Стосовно першої, її розвиток може обрати шлях експертної оцінки процесів нормотворчості в країнах-членах Ради Європи з боку Комісара та його офісу, що може стати допоміжним компонентом до діяльності, що здійснює Венеціанська Комісія. Оскільки якість моніторингу, в тому числі поточного, залежить від наявності інформації, для подальшої реалізації превентивної функції доцільною є деталізація повноважень Комісара та його офісу у зв'язку із здійсненням

такої діяльності та при зборі інформації, що потребуватиме прийняття відповідного акту з боку Комітету міністрів Ради Європи.

9. Стосовно інформаційно-просвітницької функції у галузі прав людини, то її реалізацію в повній мірі не можуть виконувати будь-які органи в межах окремих держав. Таким чином, існування органу, що виконує функції інформування, просвіти та привертання уваги до питань прав людини на міжнародному рівні, є абсолютно виправданим. При цьому, завдяки просвітництву широких верств населення у цій галузі, міжнародні організації реалізують власні стратегії розвитку та посилення впливу у внутрішніх правопорядках держав.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Калмиков Т. О. Становлення одноособових органів як складова частина стратегій розвитку міжнародних організацій: порівняльно-персонологічний аспект / Т. О. Калмиков. // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 129. – С. 250-257.

2. Калмиков Т. О. Європейський суд та Комісар з прав людини: шляхи розвитку взаємодії. / EVROPSKÝ POLITICKÝ A PRÁVNÍ DISKURZ. – Svazek 2. Vydání 4. – 2015. – Pp. 42-45.

3. Калмиков Т. О. Участь комісара з прав людини Ради Європи у формуванні практики Європейського суду з прав людини. / Т. О. Калмиков // Український часопис міжнародного права. – 2015. – Спецвипуск. – С. 79-85.

4. Калмиков Т. О. Взаємодія Комісара з прав людини Ради Європи з європейськими інститутами правозахисту. / Т. О. Калмиков // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 18. – С. 107-110.

5. Калмиков Т. О. Тематичні напрямки діяльності Комісара з прав людини Ради Європи. / Т. О. Калмиков // Юридичний вісник. – 2015. – № 2. – С. 101-112.

6. Калмиков Т. О. Особливості дотримання вимоги щодо справедливого судового розгляду в екстрадиційних провадженнях / Т. О. Калмиков // Міжнародне право: de lege praeterita, instant, future : Матеріали Третьої Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (Одеса, 22 лист. 2013 р.). – Одеса : Юридична література, 2013. – 212 с.

7. Калмиков Т. О. Участь третіх осіб у розгляді справ Європейським судом з прав людини: приклад Комісара з прав людини Ради Європи. / Т. О. Калмиков // Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: Матеріали V Міжнародної наукової конференції студентів, аспірантів і молодих вчених. – Дніпропетровськ, 2013. – 356 с.

АНОТАЦІЯ

Калмиков Т.О. Комісар з прав людини: місце та функції в системі органів Ради Європи. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.11 – міжнародне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2016.

Дисертацію присвячено теоретичним та практичним аспектам функціонування Комісара з прав людини Ради Європи. Розглянуто особливості формування інституційної системи Ради Європи та вплив на її діяльність з боку Комісара.

Досліджено еволюцію повноважень Комісара з прав людини, його інформаційно-просвітницьку діяльність та розвиток участі у розгляді заяв Європейським судом з прав людини від моменту його створення і до цього часу. Розглянуто інформаційно-просвітницьку роль, притаманну Комісару з прав людини у системі головних органів Ради Європи. У результаті аналізу діяльності Комісара зроблено висновок про поступове перетворення його періодичного моніторингу у статус постійного.

У дисертації досліджено особливості здійснення Комісаром його повноважень як органу, що створений з метою досягнення організацією статутних цілей, так і органу, що частково має конвенційну компетенцію на прийняття участь у якості третьої сторони при розгляді заяв Європейським судом з прав людини. Зроблено прогноз щодо наступної конкретизації згаданої компетенції, а також щодо прийняття акту, яким буде закріплено повноваження офісу Комісара та його представників в країнах-членах Ради Європи.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, Комісар з прав людини, міжнародна організація, міжнародний моніторинг, Рада Європи.

АННОТАЦИЯ

Калмыков Т.А. Комиссар по правам человека: место и функции в системе органов Совета Европы. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.11 – международное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. – Харьков, 2016.

Диссертация посвящена теоретическим и практическим аспектам функционирования Комиссара по правам человека Совета Европы. Рассмотрены особенности формирования институциональной системы Совета Европы и влияние на деятельность организации со стороны

Комиссара. Исследована эволюция полномочий Комиссара по правам человека, его информационно-просветительская деятельность и развитие практики участия этого органа в рассмотрении заявлений Европейским судом по правам человека с момента создания и до сих пор.

С целью определения рамок деятельности данного органа, приведено описание полномочий и функций других международных организаций и их органов, действующих в сфере прав человека на территории Европы. С целью дальнейшего раскрытия информационно-просветительской функции Комиссара, приведен обзор теоретических подходов в отношении прав человека. Автор критикует подход, согласно которому период возникновения прав человека распространяют в прошлое за пределы Нового времени.

Вопрос развития органа и должности рассмотрен с применением правовой персонологии. Проанализирован вклад каждого трех глав этого органа в его развитие. Доказано наличие институциональной стратегии развития органа, проводимой организацией с момента его создания. Проведен сравнительный анализ должностей Комиссара по правам человека Совета Европы и Верховного Комиссара ООН по правам человека. Отмечена целесообразность применения методов институциональных исследований при рассмотрении вопросов функционирования и развития международных организаций.

В диссертации исследованы особенности осуществления Комиссаром его полномочий в качестве органа, созданного с целью достижения уставных целей организации, и в то же время, обладающего частично конвенционной компетенцией на принятие участия в качестве третьей стороны при рассмотрении заявлений Европейским судом по правам человека.

Констатирован факт развития практики участия в качестве третьей стороны в период полномочий третьего Комиссара. Установлено появление модели превентивного участия, направленной на прекращение системных нарушений прав человека еще до вынесения окончательного решения Европейским Судом. Прогнозировано, что результаты мониторинговой деятельности Комиссара, дополненные за счет сотрудничества с неправительственными организациями, национальными и межправительственными правозащитными структурами, получат большее значение при рассмотрении заявлений Европейским Судом.

Приведен анализ решений Европейского суда по правам человека, в которых упомянуты комментарии Комиссара, принимавшего участие в качестве третьей стороны. Также проанализированы данные об упоминаниях документов, издаваемых офисом Комиссара, в решениях

Европейского суда, принятых без непосредственного участия Комиссара в рассмотрении.

Также рассмотрена информационно-просветительская роль, в системе органов Совета Европы в наибольшей степени присущая Комиссару по правам человека. Приведены статистические данные в отношении официальных публикаций Комиссара, его выступлений в СМИ и присутствии в Интернете. Доказано повышение значимости медийного присутствия организаций, действующих в сфере прав человека. Для объяснения значения данной составляющей приведено содержание ежегодных отчетов Комиссара, в которых содержится статистика и динамика количества упоминаний в СМИ, интервью, изданных пресс-релизов, сообщений в социальных сетях и т.д.

Также приведены примеры, очерчивающие пределы критических высказываний Комиссара, обладающего полномочиями донесения до сведения общественности мнения организации за рамками дипломатического протокола.

В результате анализа мониторинговой деятельности Комиссара сделан вывод о постепенном переходе его периодического мониторинга в статус постоянного. Отмечается, что выработанные в результате мониторинга рекомендации дают возможность понять и исправить недостатки в национальной правовой системе, что способствует единому пониманию права Совета Европы. Также приведен краткий обзор изменений в нормативной базе всех государств-членов Совета Европы, принятых вследствие рекомендаций по результатам мониторинговых визитов Комиссара в эти государства. Обоснована необходимость принятия акта, которым будут закреплены полномочия офиса Комиссара и его представителей в государствах-членах Совета Европы.

В дополнениях к диссертации в табличной форме приведены данные, отражающие эволюцию и расширение перечня тем, отражаемых Комиссаром при его работе, а также список речей во время конференций и других мероприятий на тему прав человека за весь период существования этого органа.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, Комиссар по правам человека, международный мониторинг, международная организация, Совет Европы.

SUMMARY

Kalmykov T.O. The Commissioner for Human Rights: his role and functions within the Council of Europe system. – The manuscript.

A thesis for Scientific Degree of Candidate of Legal Sciences (Law) in speciality 12.00.11 – International Law. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kharkiv, 2016.

The paper reveal theoretical and practical aspects of the functioning of the Council of Europe Commissioner for Human Rights. Special features of the Council of Europe institutional system development and its impact on the activities of the Commissioner are considered.

Also considered the evolution of powers of the Commissioner for Human Rights, his informational and educational activities and his role as a third party in the proceedings before the European Court of Human Rights from its creation to the present time. Considered informational and educational role which is inherent for the Commissioner. Analysis of the institution concluded that its periodic monitoring tend to become permanent.

Thesis reveal the peculiarities of powers of the Commissioner as an organ that created by the organization to achieve its statutory purposes, but also as the authority which partially has the conventional competention, with his power to take part as a third party in the proceedings before the European Court of Human Rights.

The prognosis given for the adoption of the act, which with the provisions concerning the authority of the office of the Commissioner and his representatives in Council of Europe member states would be legislated.

Keywords: Council of Europe Commissioner for Human Rights, Council of Europe, European Court of Human Rights, international monitoring, international organization.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент Трагнюк О. Я.

Підписано до друку 25 квітня 2016 р. Формат 60х90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умовн. друк. арк. 0,7. Облік. вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № 1461

Друкарня Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.