

ЩОДО КОНТРОЛЬНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В МЕЖАХ РАДИ ЄВРОПИ

Права людини завжди знаходилися у центрі уваги міжнародного співтовариства. Нагляд за їх дотриманням вважається одним із головних завдань як на національному, так і на міжнародному рівнях. Порушення прав людини під час двох світових війн призвели до необхідності запровадження дієвих механізмів їх захисту та пошуку нових шляхів вирішення цієї проблеми.

Серед усіх міжнародних організацій регіонального типу, які так чи інакше пов'язані з захистом прав людини, варто звернути увагу на Раду Європи. Саме в її межах був створений один з найбільш ефективних правозахисних механізмів на європейському континенті. І хоча Європейська конвенція з прав людини стала найвідомішим документом цієї організації, не треба забувати про велику кількість інших міжнародних договорів, які були укладені в рамках Ради Європи. Звичайно їх наглядові механізми не мають такого успіху як Європейський суд з прав людини, проте вони досить вдало забезпечують захист закріплених у відповідних договорах прав і свобод.

У більшості випадків нагляд за дотриманням договірних норм покладається на комітети, які підзвітні Комітету Міністрів Ради Європи, або безпосередньо на сам Комітет Міністрів.

Досліджуючи контрольні механізми захисту прав людини у межах Ради Європи варто розглянути участь Комітету Міністрів у нагляді за виконанням державами зобов'язань по головних міжнародних договорах Ради Європи. Серед них Європейська конвенція з прав людини 1950 р., Європейська соціальна хартія 1961 р. (переглянута у 1996 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р.

Варто розпочати з моніторингу дотримання зобов'язань державами за Європейською конвенцією з прав людини, який здійснюється Комітетом Міністрів шляхом нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини відповідно до ст. 46 Конвенції. Саме в своїх рішеннях Суд встановлює порушення норм Конвенції відповідною державою та дає

¹ Кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

тлумачення її положень. Діяльність Суду щодо питань тлумачення та застосування Конвенції сприяє єдиному розумінню її норм усіма державами-учасницями та формуванню єдиних європейських стандартів у цій галузі права. Як зазначає О. Я. Трагнюк, завдяки такому тлумаченню виробляється «велика кількість правових позицій, які певним чином наповнюють досить абстрактні формулювання Конвенції конкретним змістом» [1, с. 14].

Зазвичай недотримання вимог Ради Європи полягає саме в порушенні країнами Європейської конвенції з прав людини. Незважаючи на тривале членство деяких держав, вони назбирали велику кількість негативних рішень Суду про порушення Конвенції. Наприклад, Італія, Франція та Турція були постійними порушниками ст. 6 Конвенції, яка стосується права на справедливий суд. Турція протягом майже 50 років залишалася на першому місці по рішеннях щодо порушення нею Конвенції. Ситуація змінилася після прийняття у члени Ради Європи посткомуністичних країн, серед яких Російська Федерація займає перше місце за кількістю порушень [2, с. 171]. Повноваження Комітету Міністрів щодо нагляду за дотриманням державами Конвенції мають правовий характер. У п. 2 ст. 46 Конвенції вказано: «Остаточне рішення Суду передається Комітету Міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням». Таким чином, Комітет Міністрів є частиною контрольного механізму Конвенції, а його моніторингові функції прямо закріплені у тексті цього правового документа.

У той же час багато держав не виконують свої зобов'язання за Конвенцією. Тому, у більшості випадків, найдієвішим засобом впливу на ці країни залишається висловлення їм критичних зауважень, а останнім заходом може бути підняття питання про виключення певної держави з членів Ради Європи. Проте останнє може мати негативний вплив на авторитет цієї держави у міжнародному співтоваристві.

Механізм нагляду за дотриманням положень Європейської соціальної хартії не передбачає прямих наглядових повноважень Комітету Міністрів. Однак він здійснює нагляд за подальшою діяльністю держав за підсумками висновків та рішень Європейського комітету з соціальних прав, який проводить моніторинг зобов'язань відповідно до Хартії [3]. Експерти, що входять до складу зазначеного комітету, призначаються Комітетом Міністрів зі списку висунутих Договірними Сторонами незалежних експертів. Комітет Міністрів на підставі ст. 29 Європейської соціальної хартії може надавати кожній державі-учасниці необхідні рекомендації [4].

Так, у липні 2014 р., Комітет Міністрів ухвалив резолюцію по скарзі «Союзу пенсіонерів Сільськогосподарського банку Греції проти Греції». Скарга акцентувала увагу на тому, що законодавство держави не відповідає п. 3 ст. 12 Хартії у зв'язку зі змінами державних та приватних програм пенсійного забезпечення. У резолюції Комітету Міністрів було наголошено на тому, що грецька влада продовжує вживати заходів щодо підтримки вразливих груп населення, прагнучи полегшити їх тягар або навіть звільнити їх від заходів жорсткої економії, які почали діяти в країні. Комітет Міністрів ще раз звернув увагу на порушення п. 3 ст. 12 Європейської соціальної хартії 1961 р. та висловив сподівання на те, що при наданні наступної доповіді ситуація буде приведена у відповідність до норм Хартії [5]. У резолюції по скарзі «Профспілки моряків проти Норвегії» Комітетом Міністрів було позитивно оцінено інформацію про відміну Закону про моряків 1975 р., відповідно до якого моряки вже у 62 роки могли бути звільнені з роботи на підставі свого віку, з чим більшість працівників не погоджувалася. Замість нього було ухвалено Закон про працю на морі, який встановив, що трудові відносини можуть бути припинені, коли працівнику виповниться 70 років. Комітет Міністрів закликав Норвегію надавати інформацію відносно зазначеної ситуації у наступних доповідях щодо відповідних положень Європейської соціальної хартії [6].

Що стосується Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р., то вона також не встановлює повноважень Комітету Міністрів щодо моніторингу її положень, але дає можливість Комітету ухвалювати необхідні рекомендації державам. Механізм контролю за виконанням положень Хартії полягає у наданні державами доповідей, які розглядаються спеціально створеним для цього Комітетом експертів. Члени останнього призначаються Комітетом Міністрів із списку кандидатів, які висуваються державами. Відповідно до п. 4 ст. 16 Європейської хартії регіональних мов та мов меншин Комітет експертів складає доповідь Комітету Міністрів, яка «містить, зокрема, пропозиції стосовно підготовки Комітетом Міністрів необхідних рекомендацій одній або декільком Сторонам» [7].

Україна ратифікувала вищезазначену Хартію у 2003 р., а у 2006 р. вона набула чинності для нашої держави. У липні 2010 р. на підставі доповіді, наданої національною владою, Комітет Міністрів ухвалив першу рекомендацію стосовно ситуації в Україні, яка складалася з семи пунктів. Рекомендація, серед іншого, закликала розробити в тісній взаємодії з представни-

ками мов меншин структуровану освітню політику з питань регіональних мов або мов меншин та забезпечити носіям мов меншин право здобувати освіту своїми мовами. Увагу також було звернено на необхідність вжиття заходів для захисту та сприяння розвитку караїмської та кримчакської мов, які знаходяться під загрозою зникнення [8].

У 2012 р. Комітет експертів підготував другу доповідь стосовно України. У ній, зокрема, надавалися висновки щодо того, яких саме заходів вживає Україна для виконання рекомендації Комітету Міністрів по кожному її пункту. Було зазначено, що Україна досі не розробила комплексної освітньої політику для кожної з мов національних меншин. Більш-менш задовільною було визнано ситуацію з угорською, румунською та російською мовами. Вказувалося на те, що люди, які ними розмовляють, можуть отримувати освіту рідною мовою [9]. На основі цієї доповіді Комітетом Міністрів було ухвалено другу рекомендацію нашій державі. Вона закликала в першочерговому порядку прийняти для кожної мови структурований підхід щодо імплементації зобов'язань по Хартії, співпрацюючи при цьому з людьми, які розмовляють цими мовами [10].

Таким чином, рекомендації, які ухвалюються Комітетом Міністрів стосовно виконання державами положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, містять стисле узагальнення основних положень доповідей Комітету експертів. Вони, зазвичай, складаються з 5–7 пунктів, на які Комітет Міністрів звертає особливу увагу держави-учасниці Хартії.

Зовсім інша ситуація склалася з моніторингом виконання Рамкової конвенції про захист національних меншин. Відповідно до ст. 24–26 цієї Конвенції [11] та Резолюції Комітету Міністрів (97)10 [12] моніторинг виконання положень Рамкової конвенції здійснюється Комітетом Міністрів, якому допомагає Консультативний комітет. Члени останнього призначаються Комітетом Міністрів з числа незалежних експертів, поданих державами. Кожна Сторона Рамкової конвенції надає на періодичній основі доповіді з повною інформацією про законодавчі та інші заходи, вжиті на виконання цього міжнародного договору. На основі цих доповідей Консультативний комітет готує висновок по кожній країні та передає його Комітету Міністрів, який розглядає його на своєму засіданні. Отримавши такий висновок, Комітет Міністрів ухвалює резолюцію, у якій висловлює остаточні висновки та рекомендації щодо виконання Рамкової конвенції відповідною державою.

Процес моніторингу, який здійснюється Комітетом Міністрів відповідно до цього договору, доцільно буде простежити на прикладі України. Верховна Рада України ратифікувала Рамкову конвенцію про захист національних меншин у 1997 р., а через рік вона набула чинності для нашої держави. Перша доповідь стосовно імплементації положень Рамкової конвенції була передана українським урядом у 1999 р. У грудні 2001 р. відбувся візит делегації Консультативного комітету до України, результатом якого стало ухвалення у березні 2002 р. висновку щодо ситуації в країні. На підставі цього висновку та письмових коментарів уряду України Комітетом Міністрів було прийнято першу резолюцію ResCMN(2003)5 щодо України. У цілому Комітет Міністрів позитивно оцінив зусилля нашої держави на шляху виконання зобов'язань по Рамковій конвенції. Однак він звернув увагу на те, що імплементація Рамкової конвенції повинна бути покращена відносно кримських татар та інших раніше депортованих народів, зокрема, з точки зору їх участі в культурному, соціальному та економічному житті та у веденні державних справ. Разом із цим Комітет Міністрів підкреслив, що останнім часом розпочато ряд ініціатив щодо вирішення їхніх проблем і деякі поліпшення були досягнуті в цьому відношенні [13].

Другу резолюцію стосовно імплементації положень Рамкової конвенції Україною було прийнято у 2011 р. на підставі висновку Консультативного комітету від 30 травня 2008 р. У ній Комітет Міністрів виділив позитивні моменти та ті, що викликають занепокоєння. У той же час він закликав у першочерговому порядку вдосконалити законодавчу систему, яка стосується питань національних меншин, зокрема у галузі освіти та засобів масової інформації для приведення її у відповідність до норм міжнародного права. Були детально розписані заходи, яких має вжити Україна для покращення подальшої імплементації Рамкової конвенції [14].

У 2013 р. Комітет Міністрів прийняв третю резолюцію щодо України. Аналіз її положень показує, що структурно вона була схожа на попередні, але цього разу Комітет Міністрів окремо виділив питання, які потребують негайного вирішення. Серед них:

- прийняття в тісній співпраці з представниками національних меншин усіх необхідних кроків для розвитку всеохоплюючої та послідовної законодавчої бази, що стосується захисту національних меншин та відновлення прав депортованих осіб, у тому числі доступу до землі;
- проведення всеосяжних і цілеспрямованих заходів зі сприяння повній та реальній рівності осіб, які належать до вразливих меншин,

таких як роми та кримські татари, зокрема, щодо доступу до освіти та житла;

– відновлення діяльності спеціалізованого державного органу з достатніми фінансовими і людськими ресурсами для координації всіх питань, що стосуються захисту осіб, які належать до національних меншин (до 2010 р. це був Державний комітет у справах національностей та релігій) [15].

Проаналізувавши моніторинг, який здійснюється Комітетом Міністрів відповідно до вищенаведених конвенцій, можна казати про те, що він має правовий характер. Такий висновок можна зробити на підставі положень самих конвенцій, які прямо або опосередковано вказують на відповідні наглядові повноваження Комітету Міністрів, тобто на наявність правового механізму їх дотримання. Оскільки рекомендації та резолюції останнього розробляються на підставі доповідей комітетів, які складаються з незалежних експертів, це дає змогу стверджувати про наявність саме правового аспекту в моніторингу виконання зобов'язань державами-членами Ради Європи. У той же час, зважаючи на політичну природу самого Комітету Міністрів, не можна повністю відхиляти присутність політичного аспекту у процесі моніторингу. Але відсоток такої присутності дуже незначний.

Рада Європи та її держави-члени повинні уважно стежити за тим, щоб політичний моніторинг, який здійснюється Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю, не втручався у правовий моніторинг. Останній здебільшого здійснюється Комітетом Міністрів на основі положень Європейської конвенції з прав людини, яка у ст. 46 прямо передбачає повноваження Комітету Міністрів по нагляду за виконанням рішень Європейського суду з прав людини. Оскільки такий моніторинг є частиною контрольного механізму Конвенції, яка має найбільший авторитет на теренах Європи і для забезпечення якої створено спеціальний Суд, його можна вважати найбільш дієвим у порівнянні з іншими конвенціями Ради Європи.

У той же час, дослідивши механізми контролю за виконанням інших міжнародних договорів цієї організації можна казати про те, що створення судової установи для нагляду за дотриманням договірних положень є не обов'язковим. У межах Ради Європи, як ми бачимо, достатньо успішно функціонують контрольні механізми, які створені та діють під керівництвом головного органу організації. І хоча вони не мають такого вагомому значення як Європейський суд з прав людини, проте їх діяль-

ність налічує вже не один десяток років. А це, у свою чергу, вказує на злагоджений процес взаємодії між наглядовими органами та державами щодо виконання договірних зобов'язань.

Таким чином, у рамках Ради Європи діє не лише механізм нагляду за виконанням державами положень Європейської конвенції з прав людини, але й багато інших контрольних механізмів, створення яких передбачено відповідними договорами. Однак вони не мають судового характеру. Деякі з них можуть навіть не бути передбаченими в договорах, тобто комітети можуть створюватися не відповідно до норм певної конвенції, а згідно зі ст.17 Статуту Ради Європи.

Література:

1. Трагнюк О. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / О. Я. Трагнюк. – Х., 2003. – 20 с.

2. Stivachtis Y., Habegger M. The Council of Europe: The Institutional Limits of Contemporary European International Society? / Yannis A. Stivachtis, Mike Habegger // Journal of European Integration. – March 2011. – Vol.33. – No.2. – P.159–177.

3. CM/Monitor (2007)1, Future arrangements for Committee of Ministers' thematic monitoring (Adopted at 999th(Monitoring) meeting of the Ministries' Deputies on 19 June 2007) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1154221&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

4. Європейська соціальна хартія від 18 жовтня 1961 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_300.

5. Resolution CM/ResChS(2014)11, Pensioners' Union of the Agricultural Bank of Greece (ATE) v. Greece, Complaint No. 80/2012 (Adopted by the Committee of Ministers on 2 July 2014 at the 1204th meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2213155&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

6. Resolution CM/ResChS(2013)17, Collective Complaint No. 74/2011 Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) v. Norway (Adopted by the Committee of Ministers on 16 October 2013 at the 1181st meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2115127&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

7. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 5 листопада 1992 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_014.

8. Recommendation CM/RecChL(2010)6 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 July 2010 at the 1090th meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1650017&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

9. CM (2013) 129, European Charter for Regional or Minority Languages – d. Second report of the Committee of Experts in respect of Ukraine (Adopted at 1182 Meeting, 24 October 2013) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2013\)129&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2013)129&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383).

10. Recommendation CM/RecChL (2014)1 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 15 January 2014 at the 1188th meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2149139&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

11. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_055.

12. Resolution (97)10, Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under Articles 24 to 26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1997, at the 601st meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=587887&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

13. Resolution ResCMN(2003)5 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 5 February 2003 at the 826th meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=5645&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

14. Resolution CM/ResCMN(2011)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2011 at the 1110th meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769033&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

15. Resolution CM/ResCMN(2013)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 18 December 2013 at the 1187bis meeting of the Ministers' Deputies) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2143699&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P79_13700.

V. Isakova¹

THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND ITS INCONSISTENT APPROACH TO THE DOCTRINE OF DIRECT EFFECT

The issue pertaining to the circumstances under which individuals may seek enforcement of EU directives has proven to be one of the most controversial areas of EU law [17, p. 328]. This is primarily due to the Court of Justice's approach to and application of the principles surrounding this practice. This article will critically consider the development and current application of the doctrine of direct effect in a bid to determine whether there is any justification for the Court's approach to the matter. It will ultimately be argued that there is no apparent justification for the Court's inconsistent and arbitrary application of the doctrine and that this therefore undermines the underlying purpose of the doctrine: to protect individuals from Community law violations.

There is no express statement in the EC Treaty that Community law should be given direct effect. However, it has long been recognised since the landmark decision of *Van Gen den Loos* that the terminology of the Treaty is capable of granting individuals rights which must be protected by national courts [18, p. 12]. This principle was then expanded in *Grad* so that

¹ Ph.D., Teaching assistant at International Law department, Yaroslav Mudryi National Law University