

ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В ДІЯЛЬНОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕГІОНАЛЬНИХ УСТАНОВ

О.А. Радзівілл

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
ВНЗ «Національна академія управління»*

Постановка проблеми. Одним із найбільш знакових явищ сучасності є, очевидно, все більш організований рух народів планети до остаточного звільнення від спадково обумовлених форм дискримінації¹ та розбудови національних і міжнародних відносин на основі юридичної рівності суб'єктів – як приватного, так і публічного права. Сучасне міжнародне право є саме тією правовою системою, яка: по-перше, має принцип юридичної рівності в своїй основі, що, принаймні формально, забезпечує в цій системі прийняття спільних рішень шляхом вільного обговорення, а не силового тиску чи ідеологічно нав'язаного авторитету; по-друге, пройшла своє становлення в руслі правової культури суспільств, які в цей же час набували й усвідомлювали досвід усунення станово-кланових привілеїв і розбудови громадянського суспільства; по-третє, цілеспрямовано й системно розроблює ті положення й стандарти, які, будучи імplementованими в законодавства держав, сприяють просвіті й пробудженню їх населення від громадської байдужості, залучаючи їх до свідомої участі у долі своїх суспільств, демонструючи їм випробувані критерії й довготривалі наслідки дотримання й захисту в суспільстві гідності й прав кожної людини, незалежно від її походження, статі й віку, а також верховенства права, доступності й чесності правосуддя, справедливого соціального забезпечення, обґрунтованості й прозорості бюджетних витрат держави та інших цінностей громадянського суспільства. Не буде перебільшенням зазначити, що в розвитку сучасного міжнародного права і його стандартів провідну роль відіграв досвід регіональних установ післявоєнної Європи. Як відомо, на рівні регіонального співробітництва в Європі паралельно, кожна у власному напрямі, розвивалися три політико-правові системи: право Ради Європи, започатковане її Статутом 1949 р.; право Європейських Співтовариств, започатковане

¹ Форми дискримінації, обумовлені народженням в соціальній групі, обмежень в правах чи можливостях: властиві «станово-клановій» організації суспільств основного відрізка епохи цивілізації (до Нового часу)

Паризьким¹ (1951 р.) і двома Римськими (1957 р.) договорами, зрештою, політико-правовий механізм Ради з безпеки і співробітництва в Європі, яка почала свою роботу з 1973 р. Керуючись переконанням, що лише вільна, політично й соціально захищена людина може бути активним учасником розбудови і щирим захисником справедливого, економічно розвиненого й безпечного публічного порядку – як в межах окремої нації, так і на рівні міжнародних відносин, – кожна з цих систем, діючи в сфері удосконалення публічних інституцій, зробила свій унікальний внесок у розробку загальних принципів їх ефективного служіння справі захисту прав людини і основних свобод.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У статті проаналізовано, насамперед офіційні акти трьох зазначених установ [1-6], а також коментарі до цих документів та аналіз практики їх реалізації – у роботах зарубіжних і вітчизняних авторів, зокрема: М. Гердегена [7], В. Корі [8], А. Блонда [9], Д. Макбрайта [10], О.В. Клименко [11], М.П. Орзіха [12] та колективу авторів з Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України [13].

Мета статті – огляд досвіду трьох провідних політико-правових регіональних систем Європи в їх поступу до формування спільного цивілізаційного мультикультурного європейського середовища, яке, всупереч упередженій і недоброзичливій критиці (переважно з боку представників суспільств, ще не здатних до власної послідовної й конструктивної діяльності), є унікальним – з точки зору забезпечення стабільно гарантованого захисту прав людини, на основі реально діючих і гуманістично зорієнтованих стандартів публічного порядку – внеском у загальний рух людства до безконфліктного солідарного міжнародного співтовариства.

Основні результати дослідження. Першою з трьох європейських регіональних установ почала свою діяльність Рада Європи в складі десяти держав-засновниць², метою якої відповідно до Статуту³, визначено: «здійснення більш тісного союзу між її членами для захисту й поширення ідеалів та принципів, що є їх спільною спадщиною, та сприяти їх економічному й соціальному прогресу» [1]. Предметом своєї діяльності Рада Європи визначила практично всі актуальні напрямки міждержавного співробітництва – в економічній, соціальній, культурній, науковій, юридичній та адміністративній галузях, включаючи захист і розвиток прав людини та основних свобод, чим фактично конкретизували одну з цілей Статуту ООН [2].

Відповідно до ст. 3 Статуту, кожен член Ради Європи визнає верховенство права і принцип, відповідно до якого, будь-яка особа під її юрисдикцією користується правами людини і основними свободами. За роки своєї діяльності рада Європи прийняла біля 170-ти конвенцій, які доповнюються безліччю рекомендацій та інших роз'яснювальних документів, тому нині відповідність вимогам статті 3 тлумачиться значно ширше [7, с. 31]. Наприклад,

¹ Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі 1951 р., який не слід плутати з Паризьким оборонним договором 1952 року

² Бельгія, Данія, Франція, Великобританія, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Швеція

³ П. а) статті 1 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року

при вступі до Ради Європи України¹, до переліку її зобов'язань у сфері законодавства, яке мало відповідати цілям і принципам Ради, входило: прийняття нової Конституції, нових Кримінального й Кримінального процесуального, Цивільного та Цивільно-процесуального кодексів, ратифікація Протоколу № 6 (заборона смертної кари) і введення мораторію на виконання смертних вироків, прийняття нових законів про вибори; зміну ролі і функцій Генеральної прокуратури; забезпечення незалежності судової влади; заснування професійної асоціації адвокатів; проведення судової реформи; підписання та ратифікація у визначені терміни конвенцій Ради Європи [1]. І хоч багато з зазначених зобов'язань Україна вчасно не виконала, а формальне виконання більшості з них так і не сприяло незворотним зрушенням до реальної демократії й верховенства права ні в адміністративному апараті, ні в трьох гілках влади, Україна стала членом Ради Європи, отримавши можливість, незалежно від мінливості політичних курсів різних урядів, рухатися в напрямку європейських стандартів.

Головний напрямок діяльності Ради Європи визначила Європейська конвенція з прав людини (04.11. 1950 р.) та її протоколи². В розділі I (статті 2-14) визначено основні права і свободи, які держави-учасниці зобов'язуються забезпечувати й дотримувати. У ст. 15 передбачено умови можливого відступу від зобов'язань: «Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом [1]. Але не може бути відступу від положень статей: 2 (право на життя), 3 (заборона катування), 4 (заборона рабства і примусової праці) і 7 (ніякого покарання без закону). Крім того, ст. 16 Конвенції передбачає право держав-учасниць встановлювати обмеження на політичну діяльність іноземців, а статті 17 і 18 зобов'язують не використовувати обмеження всупереч цілям і принципам Конвенції.

Розділ II Конвенції регламентує діяльність Європейського суду з прав людини – першого в сучасній історії суду, який приймає позови фізичних осіб до держави, що порушила їхні права. Як відомо, спочатку Суд діяв разом з Європейською комісією з прав людини. У жовтні 1993 р. було ухвалене рішення про заміну такої двоступеневої системи – діяльністю нового Європейського суду з прав людини (затверджене Протоколом №11 від 11.05.1994 р.). Було також переглянуто Угоду про осіб, що беруть участь у процесі Європейського суду з прав людини (05.03.1996³). У листопаді 1998 р. реформований Суд почав свою роботу (4 листопада 1998 р. прийнято новий Регламент суду). Однак його робота й надалі постійно оптимізується, у зв'язку з катастрофічним зростанням кількості позовів: зокрема, Протоколом № 14 від 13 травня 2004 р. впроваджено нові критерії прийнятності позовів, а також право Комітету Міністрів вчиняти позов до держави, що не виконує рішень

¹ Україна є повноправним членом Ради Європи з 31 жовтня 1995 року

² Нині їх чотирнадцять

³ Першу редакцію угоди прийнято 6 травня 1969 р.

Суду, подальшій оптимізації роботи Суду присвячено Інтерлакенську декларацію (19.02.2010) та Декларацію про майбутнє Європейського суду з прав людини (27.04.2011).

Процес становлення європейської системи захисту прав людини і основних свобод було продовжено прийняттям Європейської Соціальної Хартії (18.10. 1961 р.). У Частині I Хартії визначено 19 принципів захисту державами прав своїх громадян та громадян інших договірних сторін у соціальній сфері і трудових відносинах, які далі конкретизуються в частині II Хартії. У розвиток положень Хартії було прийнято Європейський кодекс соціального забезпечення (16.04.1964 р.). Рада Європа започаткувала також систему стандартів у сфері питань громадянства, зокрема вирішила проблему уникнення безгромадянства та подвійного громадянства, закріпила принцип свободи набуття й виходу з громадянства та принцип недискримінації в процедурі та способах набуття громадянства. Цей досвід узагальнено в Європейській конвенції про громадянство (06.11.1997).

Значну роботу провела Рада Європи в сфері боротьби зі злочинністю та забезпечення ефективності й гуманності правосуддя. Низка конвенцій та рекомендацій у цьому напрямку заклали основні стандарти діяльності суддів та інших працівників правоохоронних і пенітенціарних органів, забезпечили спрощення й ефективність міжнародного співробітництва в цих сферах. Найперше було прийнято конвенції¹: «Про видачу правопорушників» (1957 р.) і «Про взаємну допомогу у кримінальних справах» (1959 р.). Надалі приймалися конвенції з найбільш актуальних або нових для правосуддя питань: «Про покарання за дорожньо-транспортні злочини», «Про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими правопорушниками» (обидві від 30.11. 1964 р.); «Про відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів» (24.11. 1983); «Про правопорушення, пов'язані з культурною власністю» (23.06.1985); «Про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів» (19.08.1985); «Про захист довіли засобами кримінального законодавства» (04.11.1998); «Про кіберзлочинність» (23.11.2001); «Про запобігання тероризму» (16.05.2005); «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом і фінансування тероризму» та «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» (обидві від 16.05.2005); «Про підроблення медичної продукції та подібні злочини, що загрожують охороні здоров'я» (28.10.2011) [1].

Особливе значення для гуманізації діяльності правоохоронних органів держав-членів і поширенню довіри до них з боку громадянського суспільства має Конвенція «Про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню» (26.11.1987). Важливу роль в цьому процесі відіграють і роз'яснювальні та рекомендаційні документи, зокрема: Європейські пенітенціарні правила 12.02.1987; Рекомендації Комітету міністрів: «Про соціальний вплив на злочинність неповнолітніх та Про спро-

¹ Всі конвенції, прийняті Радою Європи при офіційному перекладі мають назву «Європейські конвенції» або «конвенції Ради Європи».

щення кримінального правосуддя» (обидві 17.09.1987); «Про становище потерпілого в кримінальному праві й кримінальному процесі» (28.06.1985); «Керівні принципи з прав людини в боротьбі з тероризмом» 11.07.2002 та інші [10].

Рада Європи значну увагу приділяє боротьбі з корупцією. Першою в цій сфері стала Конвенція «Про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах» (25.01.1988), згодом було прийнято Рекомендації фінансовій поліції з питань боротьби з відмиванням грошей (01.07.1989) і Типовий закон про відмивання грошей, отриманих від наркотиків (01.01.1995). У 1997 р. Комітет Міністрів прийняв Рішення «Корупція і організована злочинність у країнах, які знаходяться у періоді перебудови» (Проект Октопус), та ухвалив Статут комісії по запобіганню корупції і «Дванадцять принципів боротьби з корупцією». У травні 1998 р. було укладено Угоду про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) і Статут Групи держав по боротьбі з корупцією. В листопаді 1999 р. було прийнято дві конвенції: «Про кримінальну відповідальність за корупцію» та «Про цивільно-правову відповідальність за корупцію», у 2000 р. ухвалено «Модельний кодекс поведінки для державних службовців», а в 2003 р. – «Єдині правила проти корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній». Значну увагу приділяє Рада Європи й професійній етиці юристів. Цим питанням присвячено: Європейська хартія про закон «Про статус суддів» і Пояснювальна записка до неї (10.07.1998); Бордоська декларація про взаємовідносини між суддями та прокурорами від 18.11.2009; Рекомендація Комітету Міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (17.11.2010) та інші документи.

Важливий внесок Ради Європи в захист культурного різноманіття Європи, виховання поваги до самобутності великих і малих народів Європи, розвиток гуманітарного співробітництва, забезпечення прав громад у захисті етнічної самототожності й самоорганізації. У цій досить різноманітній сфері діє насамперед Європейська культурна конвенція (19.12. 1954) та низка актів, прийнятих у розвиток цього напрямку, зокрема: Конвенція про визнання кваліфікацій з вищої освіти в європейському регіоні від 11.04.1997 р., Болонська Хартія від 19.06.1999 р., Європейська угода про подорожування молодих осіб за колективними паспортами між державами-членами Ради Європи від 16.12.1961 р., Рекомендації Комітету міністрів «Про викладання та вивчення прав людини у школах» від 14.05.1985 р., Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи від 03.10.1985 р.; Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини від 16.01.1992 р., Рекомендація Комітету міністрів «Про сучасні мови» від 17.03.1998 р., Декларація про європейську політику в галузі нових інформаційних технологій від 06.05.1999 р., Будапештська декларація за Велику Європу без розподільчих ліній від 07.05.1999 р., Декларація і програма виховання громадян у дусі демократії, заснованого на усвідомленні ними своїх прав та обов'язків від 07.05.1999 р., Європейська конвенція про захист культурної спадщини у формі аудіо-, відео творів від 08.11.2001 р. та інші.

Основи місцевого самоврядування, як школи громадянської активності й підгрунтя реальної демократії, – визначає Європейська хартія місцевого

самоврядування (15.10.1985), а також: Європейська конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (05.02.1992); Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (05.11.1992); Європейська хартія міст 1992 р. (переглянута 29 травня 2008 р.); Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р. (переглянута у 2003 р.); Статут Конгресу місцевих та регіональних влад (14.01.1994)¹; Рамкова конвенція про захист національних меншин (01.02.1995); Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін (17.11.2009) та інші. Особливе місце в цьому процесі відводиться процедурному забезпеченню принципів демократії у виборчому, ширше, конституційному процесі, для чого у 1990 р. була заснована Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Вона діє як дорадчий орган Ради Європи з конституційного права, але її висновки розглядаються як джерело європейських стандартів у сфері забезпечення демократії. На основі узагальнення діяльності комісії було прийнято Керівні принципи заборони та розпуску політичних партій (11.12.1999). Не зважаючи на те, що від членів Ради Європи не вимагається членство в Комісії, у її роботі беруть участь всі 47 держав-членів. З 2002 р. у роботі комісії можуть брати участь також держави – не члени Ради Європи. Такими є, наприклад, Алжир, Ізраїль, Казахстан, Киргизія, республіка Корея, навіть Бразилія, Перу, Чилі. Комісія тісно співпрацює з Бюро демократичних інституцій і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ, а також з інституціями ЄС [7, с. 44].

Можливо, найважливішим напрямком діяльності Ради Європи, пріоритет якого було визнано лише в останнє десятиліття, стала діяльність у сфері належного забезпечення розвитку підростаючих поколінь. У минулі роки в цьому напрямі прийнято спеціальну Конвенцію «Про усиновлення дітей» (24.04.1967, переглянута 27.11.2008), а також основоположну конвенцію «Про здійснення прав дітей» (25.01.1996). Відгуком на тривожні симптоми сучасності стало прийняття Конвенції «Про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства» (25.10.2007). Комплексний системний і науково обґрунтований підхід в цьому напрямку започатковано в «Стратегії Ради Європи щодо прав дитини на 2012-2015 роки» від 15.02.2012. Головна мета цього акту – закріпити пріоритет прав дитини в усіх видах діяльності Ради Європи і її сприяти такому ж підходу в державах-членах. «Стратегія» керується чотирма принципами, визначеними Конвенцією ООН про права дитини (20.11.1989): недискримінації; прийняття рішень, найкращих для інтересів дитини; захист її права на життя, виживання та розвиток; поваги до поглядів дитини. Виходячи з взаємозалежності та неподільності прав дитини, «Стратегія» визначила чотири основні напрями діяльності: 1) популяризація послуг та систем, дружніх до дитини; 2) ліквідація всіх форм насильства по відношенню до дітей; 3) забезпечення прав дітей у складних життєвих

¹ Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВРС) є консультативним органом організації, складається з депутатів, обраних у державах-членах на місцевому й регіональному рівні, сприяє розвитку місцевої демократії в країнах Центральної і Східної Європи

ситуаціях і 4) сприяння участі дітей у вирішенні питань у сфері захисту їх прав.

Таким чином, діяльність Ради Європи зосереджена на традиційному закріпленні, через імплементацію державами-членами, розроблених нею міжнародних угод і стандартів, спрямованих на захист прав людини і гуманізацію публічних порядків, які визначаються на основі постійного моніторингу її установами основних проблемних явищ динамічного соціального життя, в яких можуть порушуватися права людини.

Другою політико-правовою системою, через досягнення якої нині оцінюють усі інші аспекти багаторівневої європейської інтеграції, стало право й інституції Європейських співтовариств, з 2009 р. остаточно трансформованих у право й інституції Європейського союзу. Слід зазначити, що економічна інтеграція Європи почалася принаймні з трьох автономних процесів. У 1948 р. було засновано Організацію європейського економічного співробітництва (ОЕЕС), метою якої була реорганізація післявоєнної Європи на основі «Плану Маршалла» 1947 р., відповідно до якого, США готові були надати допомогу з відновлення економіки в усіх країнах післявоєнної Європи, які дадуть на це згоду. Таких країн, включаючи Туреччину, виявилось сімнадцять. ФРН отримувала допомогу, водночас сплачуючи репарації. З країн Західної Європи лише Іспанія й Фінляндія не долучилися до плану. Соціалістичні країни всі відмовилися від допомоги під тиском СРСР. Другий напрямок визначився у 1950-х роках, заснуванням трьох європейських співтовариств¹, що стали основою самостійної європейської економічної політики [7, с. 70-74]. Як відомо, ініціатива в цьому процесі належить Франції, міністр іноземних справ якої, Робер Шуман, на основі рекомендацій Жана Монне, виступив з декларацією, в якій було окреслено проект єдиної сильної Європи, в якій зростатиме добробут населення за рахунок ефективної інтеграції виробництва, лібералізації ринку і зниження цін. Шість держав Європи, що під час війни були ворогами, Паризьким договором 1951 р. об'єднали спочатку ринок вугілля і сталі, створивши в цій сфері вільну економічну зону, потім єдина енергетична політика поширилася на діяльність Євроатому (Договір 1957 р.)². Іншим Римським договором 1957 р. було засноване Європейське економічне співтовариство, метою якого було визначено: «усунення торгових бар'єрів, спільна економічна політика і уніфікація життєвих стандартів» [7, с. 74]. Планувалося заснування митного союзу, проведення спільної політики в сфері сільського господарства, і, на тлі лібералізації торгівлі товарами, розвиток «трьох свобод» – руху капіталу, робочої сили і послуг. З цього часу всі три структури об'єднали території їх членів під назвою «спільний ринок». З 1967 року (на основі Договору про злиття 1965 р.), було об'єднано керівні органи трьох установ: почали свою

¹ Європейське об'єднання вугілля і сталі (Паризький договір 1951 р.), Євроатом і Європейське економічне співтовариство (Римські договори 1957 р.).

² На конференції в Мессині в 1955 р. міністри іноземних справ шести держав-членів ЄОВС виступили зі спільною ініціативою створення «єдиної Європи». Переговори завершилися підписанням 25. 03.1957 р. Римських договорів: про заснування Євроатому і про заснування ЄЕС.

роботу Комісія і Рада європейських співтовариств, Європейський парламент (з 1957 по 1962 Асамблея) і Суд¹ [7, 123]. Процеси економічної євроінтеграції відбувалися й за межами «спільного ринку»: у 1960 р. (третій напрямок) – сім держав, не долучених до нього, утворили Європейську асоціацію вільної торгівлі (ЄАВТ) [7, с. 68]. У цей же час ОЄЕС трансформувалася в Організацію економічного співробітництва й розвитку (ОЕСР)², що почала діяти на універсальному рівні. Саме за ініціативи цієї організації відбулося усвідомлення й економічне обґрунтування поняття «людський розвиток», яке, зрештою, докорінно змінило принципи й цінності економічної діяльності, все більше скеровуючи її від вульгарного «доходоцентризму» до розвитку людського потенціалу. Визначення базових складових людського розвитку в економічному вимірі і популяризація ідей інвестування в «людський капітал», стало основою сучасного права розвитку [13, с. 263-265], яке стало своєрідним синтезом неоліберальних і неосолідаристських напрямків в міжнародному економічному праві.

Саме на основі пріоритету людського розвитку з 1990-х років в Європі відбувається потужний інтеграційний рух – як по сферам діяльності, так і в плані перспектив територіального розширення процесів євроінтеграції. Після падіння Берлінської стіни, що символізувала поділ Європи на два «табори», у 1991 р. ЄЕС і ЄАВТ утворили Єдиний економічний простір, а у 1992 р. Маастрихтський договір започаткував Європейський союз [7, с. 75]. Ним же є Європейське економічне співтовариство перейменоване в Європейське співтовариство, чим відзначено принципову спрямованість інтеграції на комплексний соціальний розвиток. Важливою новацією договору стало визначення трьох «опор» Європейського союзу³: європейські співтовариства, як інститути соціально-економічної політики; спільна політика в сфері безпеки й зовнішніх зносин і співробітництво в сфері правосуддя і внутрішніх справ (поліційне і судове співробітництво) [8, с. 87-88]. Важливою умовою членства в ЄС стало прийняття й дотримання положень Конвенції з прав людини Ради Європи 1950 р.

Амстердамський (1997 р.) і Ніццький (2001 р.) договори стали актами «оперативного реагування» на динамічний розвиток євроінтеграційних процесів [7, с. 79-82]. Після забезпечення єдиного (з відомими винятками) міграційного й валютного простору, на порядку денному постала Конституція для ЄС, яка б підвела основу під різнопорядкові рівні інтеграції та замінила досить складну джерельну базу, з величезною кількістю змін і поправок, – єдиним кодифікованим актом. Після трьох років підготовки Договір про введення Конституції було підписано в Римі 29.10. 2004 р. Першою ратифікувала Договір Іспанія (лютий 2005 р.), а також Люксембург (липень 2005 р.), однак, після того, як ратифікацію провалили Франція й Нідерланди (травень і чер-

¹ З 1975 року до цих інституцій долучено Рахункову палату.

² Нині до неї входить 34 держави, які впровадили, розроблені ОЕСР, податкові та інші стандарти.

³ Три опори визначали діяльність ЄС до прийняття Лісабонського договору 2007 р. (чинний з 2009)

вень 2005 р.), процес було припинено, оскільки умовою набуття Конституцією чинності була ратифікація Договору всіма членами ЄС (на той час 25).

Як відомо, частина II Конституції «Хартія основних прав союзу» стала самостійним документом, положення якого, відповідно до Лісабонського договору¹ є обов'язковими як для органів ЄС, так і (на основі принципу субсидіарності) для країн-членів, при застосуванні ними права ЄС. Подібно до Декларації XXI ст. ООН [2], за основу положень Хартії взято головні людські цінності. Шість розділів Хартії присвячено таким цінностям як: гідність, свобода, рівність, солідарність і права громадян та правосуддя [5, с. 346-355]. Останній, сьомий розділ містить правила застосування Хартії [5, с. 358]. Крім традиційних прав і свобод, захищених попередніми міжнародними актами в цій сфері², Хартія враховує найсучасніші форми порушень прав людини, вводячи норми їх захисту в таких сферах: так, у розділі I «Гідність» передбачена заборона використання людського тіла та його частин як джерела прибутку, репродуктивне клонування людських істот; у розділі II «Свободи» – право на захист інформації особистого характеру, на свободу мистецтв і наук, право на притулок; у розділі III «Рівність» – право на культурне, релігійне та лінгвістичне різноманіття, права дітей та людей похилого віку, а також осіб із фізичними вадами; у розділі IV «Солідарність» – право робітників на інформацію та консультації, колективні переговори, безкоштовну допомогу у працевлаштуванні тощо; розділ V «Права громадян» містить права на доступ особи до документів, що їй стосуються, на подання скарги до Омбудсмена ЄС і петицій до Європарламенту, а також «права на належне управління» – комплекс повноважень і гарантій громадян Союзу та інших фізичних і юридичних осіб – у їх відносинах органами та установами ЄС; розділ VI «Правосуддя» закріплює процедурні гарантії особи, переважно, в рамках кримінального процесу.

Таким чином, європейські співтовариства, засновані з метою співробітництва у сфері забезпечення економічної й соціальної основи життя європейців, ніколи не відмовлялися й від курсу на політичне зближення (реалізацію якого почато Єдиним європейським актом 1986 р.), а також на вірність спільній правовій спадщині і меті зробити Європу «простором свободи безпеки і справедливості», як це зазначено в ст.2 Маастріхтського договору [5, с. 20]. Зрештою прийшовши до адаптації усіх стандартів з захисту прав людини, розроблених Радою Європи, Європейський союз виклав їх в модернізованому вигляді у власному акті – «Хартії основних прав союзу».

Нарада з питань безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ), скликана в липні 1973 р., стала першим досвідом співробітництва між державами Європи з різними політичними режимами й ідеологією. В її роботі взяли

¹ Офіційно: Договір про внесення змін в Договір про Європейський союз і в Договір про заснування Європейського співтовариства (13.12. 2007), чинний з листопада 2009 року – став тимчасовим актом після провалу процесу ратифікації Конституції ЄС.

² Декларація з прав людини 1948 р., Конвенція з прав людини 1950 р. і Соціальна хартія 1961 р. Ради Європи, і Пакти 1966 р.: Про громадянські й політичні права і Про соціальні, економічні й культурні права.

участь 33 держави Європи, Сполучені Штати й Канада. Радянський Союз, як ініціатор Наради, бачив її основне призначення в закріпленні існуючого територіального й політичного устрою Східної Європи, який, за висловом Вільяма Корі, означав «ідеологічний та політичний поділ континенту, позначений Берлінською стіною» [9, с. 21]. Внаслідок двох років роботи НБСЄ прийняла пакет політичних рішень, відомих як Заключний (Гельсінський) акт НБСЄ від 1 серпня 1975 р. Перша частина акту (Декларація принципів), завершила процес формування основних принципів міжнародного права, які розглядаються більшістю юристів-міжнародників як імперативні міжнародні норми [3]. Як відомо, до семи закріплених у Декларації ООН 1970 р. принципів Статуту ООН [2], Заключним актом було додано ще три принципи: територіальної цілісності держав; непорушності кордонів та принцип поваги до прав людини і основних свобод. Якщо прийняття перших двох принципів було головною метою радянської дипломатії¹, то третій прийнято зусиллями західних держав [9, с. 21]. Другою складовою Заключного акту стали домовленості з розвитку довіри й роззброєння. Третя складова містила розгорнуту програму учасників НБСЄ зі співробітництва в галузях економіки, науки, технологій, культури, освіти, захисту довкілля, а головне – з захисту прав людини, серед яких окрему низку положень містив підрозділ зі сприяння приватним контактам між громадянами держав-членів [3]. Захист прав людини й вільного пересування людей та ідей (так званий «третій кошик» Заключного акту) розглядалися як головний здобуток НБСЄ в справі послаблення ворожнечі й недовіри, обумовлених ідеологічними розколами й війнами ХХ ст. – між населенням держав-членів [9, с. 23].

Як зазначає Корі, СРСР та інші члени Варшавського договору чинили постійний опір формі й змісту пропозицій у сфері «третього кошику», що змушувало пом'якшувати формулювання цих положень [9, с. 27]. При цьому СРСР, ухваливши принциповий політичний зміст Гельсінської угоди, у сфері прав людини практично його ігнорував. Цікаво, що питання прав людини спочатку ігнорували і США, а Генрі Кіссінджер, що їх представляв, давав відверто негативну оцінку Гельсінському процесу в цілому. Головною метою США на переговорах НБСЄ була протидія зближенню Західної Європи і країн Східної Європи та СРСР [9, с. 29]. Інерція післявоєнних реалій, в яких США почували себе патроном-донором держав Європи, обумовила зорієнтованість Кіссінджера на двосторонні контакти між «супердержавами» – США і СРСР² і загальну недооцінку ним європейської солідарності. Крім того – на тлі гасел за мир, демократію чи дружбу народів – насправді мир, права і свободи людини та відкритість суспільств – були прямою загрозою клановим інтересам провідних сімейств та і корпоративним інтересам військових і репресивних відомств в обох імперіях – як у США, так і в СРСР.

¹ Принципи територіальної цілісності й непорушності кордонів, які, поряд з іншими імперативними нормами міжнародного права, грубо порушуються РФ, що проголосила статус «континуїтету» СРСР

² В ході яких вже була обмежена експансія СРСР в Африці, Азії й Центральній Америці, а також планувалося завершення конфлікту у В'єтнамі.

З приходом нової адміністрації Картера (з 1977 р.) у США вже усвідомили можливість використати проблему «боротьби за права людини» для тиску на СРСР [9, с. 29]. Цьому сприяв потужний відгук на «гельсінський процес» у сфері прав людини – серед інтелігенції соціалістичних держав. У Польщі 5 грудня 1975 р. п'ятдесят дев'ять акторів, письменників і вчених звернулися до влади з відкритим листом, у якому вони, посилаючись на Заключний акт, висували вимоги свободи волевиявлення й свободи совісті. У вересні 1976 р. було засновано Комітет захисту трудящих (КОР), метою якого було проголошено сприяння втіленню положень Заключного акту. У травні 1976 р. перша неурядова організація з такою ж метою була створена і в СРСР – Московська група спостереження за виконанням Гельсінських рішень, подібні групи з'явилися у столицях союзних республік – Києві, Вільнюсі, Тбілісі, Ризі та Єревані. В Чехословаччині 6 січня 1977 р. уряду було подано петицію за підписом 240 чоловік, де перераховувалися випадки порушення прав людини в Чехословаччині, і містився заклик до уряду виконувати рішення НБСЕ, на основі ініціативної групи почало діяти громадське об'єднання «Хартія-77», яке отримало назву в зв'язку з запланованою на жовтень 1977 р. першою оглядовою зустріччю НБСЕ в Белграді [9, с. 30-31]. Паралельно з цим процесом, розгорнули свою діяльність радянські єврейські активісти, що прагнули емігрувати до Ізраїлю, посилаючись на положення Гельсінського акту про міжлюдські контакти і возз'єднання сімей. Перша їх петиція з'явилася вже через три тижні після підписання Заключного акту. Ці положення також намагалися використати східні й радянські німці, що бажали емігрувати до Західної Німеччини, хоча їх зусилля були значно скромнішими. Радянських євреїв активно підтримувала американська неурядової організація «Національна конференція радянського єврейства», яка лобювала створення урядової установи – Комісії з питань безпеки та співробітництва в Європі.

На думку Корі, ця Комісія радикально змінила відношення США до Гельсінського процесу і сприяла тому, що Вашингтон раптом став провідником його ідей [9, с. 31]. Робота в Белграді (1977-1978 рр.) форуму з питань розвитку, заклав основи його періодичного скликання і оприлюднення випадків недотримання умов Заключного акта: держави, що ухилялися від їх виконання розглядалися як порушники міжнародних зобов'язань. На форумі в Мадриді (1980-1983 рр.) було розглянуто понад триста випадків порушення прав людини з боку СРСР та інших учасників Варшавського договору. Крім делегації США, високу активність у Мадриді виявили неурядові організації, зокрема дисиденти й демократичні активісти зі Східної Європи. Було розгорнуто безпрецедентну кампанію впливу на держав-членів НБСЕ в сфері захисту прав людини з використанням прес-конференцій, демонстрацій, рев'ю, раллі, показів кінофільмів, презентацій плакатів, книжок і радіозаписів. Процес «присоромлювання» став особливо ефективним завдяки розвитку технологій в галузі комунікацій, які «відкрили» населенню Західної Європи, ізольовані після війни «залізною завісою» східноєвропейські країни. Як зазначає Корі, те, що відкрито обговорювали на Мадридському форумі, досягало вух мільйонів слу-

хачів радіомовних станцій, хоч деякі з них і глушилися [9, с. 32]. Відтоді «інформаційна революція» стає все більш могутньою силою в справі розкряпання населення держав, де намагаються зберегти або відродити соціальну несправедливість, військові й репресивні методи вирішення політичних та ідеологічних розбіжностей, тоталітарну ідеологію та інші історичні архаїзми.

Під час форуму у Відні (1986–1989 рр.) зрушення в ментальності населення Європи отримали геополітичне втілення. Керівництво М. Горбачова (з 1988 р.), розквіт гласності й «перебудова» в СРСР значно поліпшили клімат в Європі і світі. На тлі процесів обмеження озброєнь, предметом міждержавних домовленостей стали релігійні та етнокультурні права, які доти не визнавалися або грубо порушувалися, а також припинення глушіння радіостанцій, як традиційного засобу запобігання «поширенню ідей». Віденський підсумковий документ 19 січня 1989 р. став новим кроком до усвідомлення історичного значення «вільного руху людей та ідей» і захисту прав людини, підтвердивши, що сфера прав людини – це законна турбота міжнародної громадськості [8, с. 6-9]. Саме цим документом було впроваджено концепцію «людського виміру», як особливої риси діяльності НББСЕ з того часу. Як зазначає Арі Блонд, концепція «людського виміру», включаючи значно ширший перелік заходів, ніж власне права людини, розглядається як основна складова комплексної концепції безпеки [8, с. 12]. Надалі це поняття було розроблене більш детально, що, зокрема, відображено в Паризькій хартії для нової Європи від 21 листопада 1990 р.

«Людський вимір» ОБСЄ¹ охоплює сім основних напрямків, в яких держави-члени беруть зобов'язання зробити відповідні норми частиною свого публічного порядку: 1) в сфері прав народів на самовизначення; 2) в сфері структурних компонентів демократичного суспільства, включаючи, зокрема, виборчий процес; розвиток демократії (децентралізація влади, громадський контроль над збройними силами, службами безпеки й поліцією, незалежні правозахисні об'єднання, прозорість роботи адміністрацій; боротьба з корупцією; ефективність управління державними коштами); верховенство права (незалежність суддів і адвокатів, доступність правосуддя; права затриманих тощо); 3) в сфері особистих прав людини: громадянські й політичні права (зокрема, скасування смертної кари, заборона тортур, жорстокого чи принизливого поводження чи покарання, захист від необґрунтованого позбавлення волі, свобода доступу до інформації, діяльності журналістів, культурного й художнього самовираження та інші); економічні, соціальні й культурні права (права трудящих; культурні права і культурна спадщина, право на освіту тощо); 4) зобов'язання щодо окремих груп, які потребують особливого захисту, включаючи права: національних меншин; корінного населення; біженців, переміщених осіб, репатріантів, осіб без громадянства; робочих-мігрантів; осіб з обмеженими можливостями; дітей; військово-службовців; осіб, позбавлених волі; 5) в сфері забезпечення рівності,

¹ НББСЕ трансформовано в Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) Будапештським документом «На шляху до реального партнерства в нову епоху» 6 грудня 1994 р

толерантності й недискримінації; 6) стосовно особливих загроз людській безпеці, зокрема з запобігання: насильства й експлуатації на гендерній і віковій основі; торгівлі людьми; незаконної торгівлі наркотиками, зброєю та інших форм міжнародної організованої злочинності; тероризму; 7) в сфері міжнародного гуманітарного права [6].

Як бачимо, всі зазначені напрямки забезпечення «людського виміру» державами-членами НБСЄ, спрямовані, в кінцевому рахунку, на захист регіональної безпеки, яка, однак, при цьому розуміється не як безпека пануючого політичного режиму чи держави, а насамперед як безпека людей – особиста, колективна, етнічна, регіональна тощо. При цьому ОБСЄ (як і НБСЄ) не виробляє юридично обов'язкових норм. Формально їх акти є політичними спільними рішеннями. Проте авторитет НБСЄ/ОБСЄ, спираючись на добру волю держав-членів, в цілому забезпечує виконання цих спільних політичних рішень. Як зазначає Арі Блонд, основним принципом роботи ОБСЄ є співробітництво, а не конфронтація, і особливістю цієї організації є те, що вона приймає рішення, переважно, на основі консенсусу [8, с. 13]. Поточна робота ОБСЄ відбувається на регулярних засіданнях Постійної ради і Керівної ради ОБСЄ. Унікальні «механізми» ОБСЄ, досліджують проблемні питання (в рамках Віденського механізму), доповнюючи, при необхідності, свої рекомендації спрямованням спеціальних місій (в рамках Московського механізму) в країни, де не дотримуються умови «людського виміру». Основним робочим органом ОБСЄ є Бюро демократичних інституцій і прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ, засноване у 1991 р. як адміністративний орган, зокрема для спостереження за національними виборами, та організації тематичних семінарів. Діє Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин, набуває все більшого значення Економічний форум ОБСЄ [8, с. 14].

Висновки. Діяльність трьох регіональних європейських організацій у сфері захисту прав людини забезпечила міжнародне співтовариство унікальним практичним досвідом, який включає виявлення й дослідження проблем у цій сфері, що формуються поточними недоліками публічного порядку, розробку, в ході міждержавного обговорення, стратегій їх подолання, формування норм і принципів, які держави зобов'язуються дотримувати, а також створення міжнародних регіональних інституцій і місій, які, в рамках міждержавного співробітництва, втілюють відповідні стандарти і принципи, доповнюючи цим, зусилля держав у відповідних напрямках. При цьому кожна з трьох установ, діючи у системі своїх пріоритетів і методів, на певному етапі діяльності включалася у все більш активну співпрацю з іншими установами. Періодом активізації спільних зусиль стали кінець 1980-х – початок 1990-х років, коли євроінтеграція почала втілюватися комплексно – як з точки зору напрямків діяльності, так і в механізмах координації зусиль і методик зазначених установ. Особливо тісно відбувається співробітництво Ради Європи і ОБСЄ, яке, через подібність предмету регулювання в сфері захисту прав людини, пережило певну напруженість на початку 1990-х років. Проте, обидві установи мають цілком самобутні механізми і нині цілком узгоджені напрямки діяльності. Якщо Рада Європи діє традиційними міжнародно-правовими засобами –

розроблюючи проекти конвенцій з актуальних питань гуманізації публічного порядку держав-членів, то ОБСЄ діє гнучкими політичними засобами, які в певних питаннях виявляються більш ефективними, ніж юридичні. Крім того, Рада Європи досліджує конкретику захисту прав людини в окремих соціальних аспектах, обираючи останні предметом чергових міжнародних угод, тоді як НБСЄ/ОБСЄ ці питання досліджувало й досліджує в контексті геополітичних зрушень, що відбуваються в сфері взаємодії держав «Заходу» і «Сходу» Європи після падіння Берлінської стіни. На тлі їх діяльності поступ європейських співтовариств в реалізації їх «політик», виглядає найбільш системно й фундаментально. Соціально-економічний вимір, доповнений двома іншими «опорами» (в сфері безпеки й зовнішніх зносин та поліційного і судового співробітництва) реалізує зусилля з гуманізації публічного порядку в принципово нових соціально-політичних та економічних реаліях динамічної моделі Євросоюзу. Проте швидкість геополітичних новацій в рамках ЄС, які спровокували провал ідеї його Конституції, залишають значний простір для більш спеціальних і поміркованих зусиль Ради Європи і ОБСЄ. Особливо це підтверджують події останнього року, які показали, що відродження тоталітарних ідеологій і політики військового тиску залишаються актуальною загрозою як міжнародній безпеці і миру, так і захисту прав людини і основних свобод. Повинна бути більш детально досліджена й усвідомлена сама діалектика історичного процесу, яка поєднує – на тлі об'єктивних коливань політичних курсів і настроїв населення держав з різним ступенем розвитку правової культури й ментальності – поступ до ідеалу публічного порядку, спрямованого на захист і всебічний розвиток людської особистості, наділеної гідністю, добродійністю і соціальною відповідальністю.

Людський розвиток і людський вимір, як стандарти міжнародного європейського і універсального права, все ширше імплементуються в законодавства держав світу. В цьому відношенні набуває особливого поширення концепція «людського виміру» ОБСЄ, тісно пов'язане з загальною революцією в науці, яка, зрештою, дійшла до формування власної парадигми в найважливішій і найменш науково розробленій своїй сфері – сфері гуманітарних наук. Ця нова світоглядна парадигма базується на «антропному принципі»¹, відомому з античної Греції, продовженому в європейському Відродженні, обґрунтованому в роботах І. Канта, системно викладеному в філософії ноосфери В.І. Вернадського і П.Т. де Шардена і нині підхопленому дослідниками в сфері соціології, юриспруденції і психології [12, с. 53-54].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міжнародні документи. Рада Європи. [Електронний ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua>

¹ Відповідно до антропного принципу, розвиток Всесвіту, планети Земля, життя на ній і історія людства – є закономірною послідовністю ключових подій, реалізація яких закладена з моменту виникнення нашого Всесвіту під час «Великого вибуху». Людина, таким чином, виступає як мета і зміст всіх процесів об'єктивної реальності.

2. Міжнародні документи. Організація Об'єднаних Націй (ООН). [Електронний ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua>
3. Міжнародні документи. Організація по безпеці і співробітництву у Європі (ОБСЄ). [Електронний ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. Міжнародні документи. Європейської асоціації вільної торгівлі (ЕФТА) [Електронний ресурс] <http://zakon2.rada.gov.ua>
5. Конституційні акти Європейського союзу. Частина I / Упорядник Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. – К. : Вид-во «Юстиніан», 2005. – 512 с.
6. Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. – Т. I: сборник документов. – 3-е изд. ОБСЕ / БДИПЧ, 2011. – 366 с.
7. Гердеген М. Європейське право. / Пер. з німецької. – К. : Изд-во «К.І.С.», 2008. – 528 с.
8. Блонд А. Людський вимір ОБСЄ: минуле сучасне й майбутнє // Права людини в Україні. Вип. 21. – К., 1998. – С. 6-15
9. Корі В. Непередбачені наслідки Гельсінкі // Права людини в Україні. Вип. 21. – К., 1998. – С. 24-32.
10. Макбрайт Д. Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес. – К. : Изд-во «К.І.С.», 2010. – 576 с.
11. Клименко О.В. Формування та розвиток європейського освітнього простору // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія: Наук. журн. – 2012. – №1. – С. 53-60.
12. Орзих М. Человеческое измерение права: доктринальная ретроспектива и современная постановка проблемы // Юридичний вісник. – 2005. – № 3. – С. 53-61.
13. Людський розвиток в Україні: можливості та напрямки соціальних інвестицій / За ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України. Держкомстат України, 2006. – 356 с.

Радзівіл О. А. Права людини як основа публічного порядку в діяльності європейських регіональних установ

В статті проаналізовано динаміку діяльності інституцій трьох європейських регіональних міжнародних установ – Ради Європи, Європейського союзу і Організації з безпеки і співробітництва в Європі, кожна яких, діючи в сфері удосконалення публічних інституцій, зробила свій унікальний внесок у розробку загальних принципів їх ефективного служіння справі захисту прав людини. Показано, що забезпечення прав людини і основних свобод стало запорукою розбудови справедливого, економічно розвинутого й безпечного публічного порядку – як в межах окремих європейських націй, так і на рівні міжнародного мультикультурного європейського середовища.

Ключові слова: Рада Європи, Європейські співтовариства, Європейський союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, права людини, людський вимір, людський розвиток, людський капітал, антропний принцип.

Радзівіл А.А. Права человека как основа публичного порядка в деятельности европейских региональных организаций

В статье проведено анализ деятельности институций трех европейских региональных международных организаций – Совета Европы, Европейского Союза и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, каждая из которых, действуя в сфере усовершенствования публичных учреждений, сделала уникальный вклад в разработку общих принципов их эффективного служения делу защиты прав человека. Показано, что обеспечение прав человека и основных свобод стало основой постро-

ения справедливого, экономически развитого и безопасного публичного порядка – как в пределах отдельных европейских наций, так и на уровне международного мультикультурного европейского пространства.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейский Союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, права человека, человеческое измерение, человеческое развитие, человеческий капитал, антропный принцип.

Radzivil A.A. Human rights as the base of public policy in the activity of European regional international organizations

Analysis of activity of institution of three European regional international organizations – Council of Europe, European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe – accomplished in this article. Doing on improvement of public institutions, each of them made the unique contribution to development of general principles of direction of activity these institutions for protection in Human rights. Showed, that guaranteeing of Human rights and basic freedoms – is the foundation of equitable, economic developed and safe public policy – as within the scope of particular nations, as at level of international multicultural European surrounding.

Keywords: Council of Europe, European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe, Human rights, Humanscale, Human Development, human capital, anthropic principle

Стаття надійшла до редакції 16.04.2014.