

**С. М. ЛЯХІВНЕНКО . ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
ПРОЦЕДУРНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНО-
ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ НА УНІВЕРСАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ
РІВНЯХ**

Дається порівняльно-правова характеристика основних аспектів процедурного забезпечення та реалізації міжнародно-правових стандартів на регіональному та універсальному рівнях. Запропоновано авторський підхід до розуміння проблеми співвідношення регіональних та універсальних механізмів реалізації стандартів як взаємопов'язаних процесів, що сформувалися та вдосконалилися в ході багаторічної практики міждержавного співробітництва. Доводиться, що більш ефективною моделлю реалізації міжнародних правових стандартизованих приписів є регіональний механізм, що полягає у діяльності компетентних органів регіональних міжнародних організацій.

Ключові слова: міжнародно-правові стандарти, регіональний механізм, Рада Європи.

Дана сравнительно-правовая характеристика основных аспектов процедурного обеспечения и реализации международно-правовых стандартов на региональном и универсальном уровнях. Предложен авторский подход к пониманию проблемы соотношения региональных и универсальных механизмов реализации стандартов как взаимосвязанных процессов, которые сформировались и усовершенствовались в ходе многолетней практики межгосударственного сотрудничества. Доказывается, что более эффективной моделью реализации международных правовых стандартизованных предписаний является региональный механизм, заключающийся в деятельности компетентных органов региональных международных организаций.

Ключевые слова: международно-правовые стандарты, региональный механизм, Совет Европы.

The article is devoted to comparative legal characterization of the main aspects of a procedural provision and implementation of international legal standards on the regional and universal levels. The author's approach to understanding the problem of correlation between regional and universal mechanisms for the implementation of standards as interrelated processes that have formed and perfected in the course of long-term practice of international cooperation. Proved that today, more effective model for implementation of international legal requirements of standardized sees regional mechanism, which consists in the activities of the competent authorities of the regional international organizations.

Key words: International legal standards, the regional mechanism, the Council of Europe.

У процесі утвердження у світі загальнолюдських цінностей як базової засади побудови справедливого суспільного порядку зростає роль міжнародно-правових норм та принципів у регулюванні внутрішньодержавних процесів. Предметом регулювання міжнародного права стають не лише питання міждержавних відносин, а й правовідносини, що виникають в конкретних регіонах Земної кулі та національних державах у зв'язку з дотриманням прав людини і громадянина, реалізації загальноприйнятих засад місцевого самоврядування тощо.

На сьогодні у доктрині міжнародного права до визначення поняття «міжнародних стандартів» є різні підходи, основною ідентифікаційною ознакою яких є визначення джерел міжнародних стандартів. Загалом, загально прийнято на сьо-

© ЛЯХІВНЕНКО Сергій Миколайович – здобувач відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України

годні ототожнювати міжнародні стандарти з міжнародним правом, поділяючи «мінімум міжнародних правових стандартів» на три категорії: 1) цілі або завдання, що визначаються міжнародним правом; 2) права і обов'язки особи і політичних партій та груп; 3) поєднання специфічних обов'язків, програмних зобов'язань і відповідальності та прав, що є обов'язковими для держави. Інший підхід до міжнародних стандартів поділяє джерела міжнародних стандартів на чотири категорії: перша – це універсальні міжнародні акти, прийняті ООН; до другої та третьої належать документи регіонального характеру: акти, прийняті в рамках європейських міжнародних організацій (Рада Європи, ОБСЄ) та документи Співдружності Незалежних Держав (СНД); четверту групу складають двосторонні міжнародні договори України, у яких є відповідні норми.

Даною проблемою комплексно займалися такі іноземні дослідники, як Р. Макдональд, Ф. Матшер, Х. Петзольд, І. Лукашук, Ф. Мартенс, Р. Рісдал, В. Карташкін, Г. Лукьянцев, В. Шумілов, Е. Кузьмін та ін. Серед вітчизняних науковців слід виділити М. Баймуратова, М. Черкеса, П. Рабіновича, Н. Раданович, О. Тодику, Б. Кофмана, Т. Присяжнюка, Ю. Александрова, В. Кононенко, Т. Аверочкину та ін.

На думку російських дослідників В.А. Карташкіна та О.Е. Лукашевої, Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. стала першим в історії міжнародним документом, що проголосив пріоритет основних прав і свобод людини. Проте в її основу було покладено французьку Декларацію прав людини і громадянина 1789 р. А тому, доводять вчені, необхідно зробити висновок, що універсальний механізм міжнародних стандартів сформувався на основі регіонального досвіду, конкретно – європейського¹.

Стосовно процедури застосування стандартизованих правил поведінки на регіональному рівні, то вона характеризується залученням загальноприйнятих стандартів світового характеру та створенням на основі консенсусу спеціалізованих норм та принципів для обмеженого кола суб'єктів-членів конкретних організацій.

Першим регіональним документом, який засвоїв та закріпив міжнародні стандарти у галузі захисту прав та свобод людини, як пишуть В.А. Карташкін та О.Е. Лукашева, стала Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 р. Пізніше, зауважують міжнародники, у 1969 р., була прийнята Американська конвенція про права людини, котра також підтвердила прагнення консолідувати у своїй півкулі в рамках демократичних інститутів систему свободи особистості і соціальної справедливості. Африканська хартія прав людини і прав народів (26 червня 1981 р.) відзначає достоїнство своїх історичних традицій та цінностей африканської цивілізації, котрі повинні знайти відображення у формуванні та змісті концепцій прав людини. У 1990 р. була прийнята Ісламська декларація прав людини; у 1999 р. Радою Ліги арабських держав – Арабська хартія прав людини².

Якщо проаналізувати тексти регіональних документів, то у них акцентується увага на значенні спадщини та історичних традицій країн, що прийняли ці документи. І хоча в них відтворюється значна частина прав людини, що закріплені у міжнародно-правових документах, прив'язаність до ідей та цінностей своєї цивілізації дозволяє давати іншу інтерпретацію тим чи іншим нормам про права людини.

На думку Г.Е. Лукьянцева, в останні роки у міжнародному праві все більше утверджується акцент на співвідношенні універсального та регіонального механізмів у сфері захисту прав людини. Вчений наголошує на тому, що один із

радикальних підходів сьогодні взагалі проголошує «недоречність збереження регіональних угод з прав людини», а перевага надається угодам універсального характеру. Тому, як зауважує вчений, це необхідно розцінювати як своєрідний «перегин», а єдиною ефективною моделлю реалізації міжнародних стандартів у сфері захисту прав людини на думку російського міжнародника є регіональний механізм (в тому числі у рамках Ради Європи) у даній області³.

Зважаючи на те, що нині у світі утвердилися дві моделі імплементації норм міжнародного права – моністична та дуалістична, певні проблеми стосовно процедурного забезпечення та реалізації міжнародно-правових стандартів спостерігаються вже на регіональному рівні. Так, міжнародно-правові документи, прийняті у рамках ООН, є універсальними стандартами, які є загальнообов'язковими для усіх учасників міжнародного співробітництва. Серед таких стандартів необхідно виділити Загальну декларацію прав людини 1948 р.⁴, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р.⁵, Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. з додатковими протоколами⁶ і т.д.

Процедурне забезпечення та реалізація міжнародно-правових стандартів на універсальному рівні знаходить своє відображення у функціонуванні компетентних органів переважно у рамках ООН. Так, Рада Безпеки ООН, згідно зі Статутом, несе головну відповідальність за підтримання міжнародного миру і безпеки. Згідно ст. 25 Статуту ООН для забезпечення швидких і ефективних дій Організації Об'єднаних Націй її члени покладають на Раду Безпеки головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки і погоджуються в тому, що при виконанні його обов'язків, що випливають з цієї відповідальності, Рада Безпеки діє від її імені. При виконанні цих обов'язків Рада Безпеки діє відповідно до Цілей та Принципів Об'єднаних Націй. Рада Безпеки подає на розгляд Генеральної Асамблеї щорічні доповіді і, у міру потреби, спеціальні доповіді. Не в останню чергу це стосується і недотримання загальноновизнаних стандартів різними суб'єктами міжнародного права⁷.

На нашу думку, на сьогодні досить важливу роль при процедурному забезпеченні та реалізації міжнародних стандартів на універсальному рівні відіграє судова практика Міжнародного Суду ООН. Відповідно до ст. 94 Статуту ООН кожний член Організації зобов'язується виконати рішення Міжнародного Суду у тій справі, в якій він є стороною. У випадку, якщо яка-небудь сторона в справі не виконає зобов'язання, покладеного на неї рішенням Суду, інша сторона може звернутися до Ради Безпеки, яка може, якщо визнає це необхідним, зробити рекомендації або вирішити про вживання заходів для приведення рішення у виконання⁸.

Загальновідомо, що процес входження норм міжнародного права до національного законодавства називається імплементацією. Засоби входження іменуються трансформацією. Теоретики права П.М. Рабінович та Н.М. Раданович наголошують на тому, що у доктрині міжнародного права розрізняють декілька засобів трансформації: пряма рецепція (інкорпорація) – коли норма міжнародного права без зміни запозичується національним законодавством (має місце в Україні); бланкетна рецепція – коли норма міжнародного права не запозичується, але на неї робиться відповідне посилання; власне трансформація – коли норма міжнародного права змінюється шляхом створення словесної національної транскрипції (перекладається мовою держави, яка вводить норми) і закріплюється в національ-

ному нормативному акті, але її смислове значення при цьому не зазнає значних змін⁹.

М.О. Баймуратов акцентує увагу на тому, що в останні роки під впливом інтеграційних тенденцій, що набирають силу в усьому світі, трансформацію асоціюють з апроксимацією – заміною одних нормативно-правових актів іншими, у тому чи іншому розумінні близькими до первісних. Як пише вчений, цей термін запозичений з природничих наук і часто більш точно може характеризувати процес «наближення» в контексті гармонізації¹⁰.

Дійсно, проблема погодженості національного законодавства з міжнародним правом в цілому та з окремими його галузями має величезне наукове та практичне значення, оскільки від її вирішення залежить ефективність всього міжнародно-правового регулювання. Прийняття актів національного законодавства складає основну частину від загального масиву заходів, що застосовуються для гарантування належної імплементації міжнародного права на внутрішньодержавному рівні

Вже згадані вище дві моделі імплементації норм міжнародного права – моністична та дуалістична, об'єктивно породжують певні проблеми стосовно процедурного забезпечення та реалізації міжнародно-правових стандартів вже на регіональному рівні. Так, якщо міжнародно-правові документи, прийняті у рамках ООН, є універсальними стандартами, які є загальнообов'язковими для усіх учасників міжнародного співробітництва, то натомість акти Європейського Союзу, СНД тощо слугують еквівалентами стандартів, що мають витoki із загальносвітових та здійснюють величезний вплив у окремо взятих регіонах. Тому, зважаючи на зазначене вище, варто дійти висновку, що стандарти універсального та регіонального характеру є взаємопов'язаними та взаємообумовлюючими, становлячи єдину чітко організовану систему норм та принципів, що регламентують загальносвітовий правопорядок і через це потребують досконалого процедурного забезпечення та ефективного контролю по їх дотриманню та реалізації.

Європейська конвенція у ст. 1 закріпила наступне: а) беручи до уваги, що Загальна декларація прав людини, проголошена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р.; б) ця Декларація має за мету забезпечити загальне та ефективне визнання і додержання проголошених у ній прав; в) що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток прав людини та основоположних свобод; г) знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать; д) сповнені рішучості, як уряди європейських держав, що є одностайними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права, зробити перші кроки для забезпечення колективного гарантування певних прав.

Так, Європейська конвенція з прав людини закріпила на регіональному рівні такі стандарти: 1) зобов'язання додержувати поваги до прав людини; 2) право на життя; 3) заборону катування; 4) заборону рабства і примусової праці; 4) право на свободу та особисту недоторканність; 5) право на справедливий суд і т.д.

Дотримання зобов'язань, вміщених у Європейській Соціальній Хартії далі – ЄСХ), підпорядковано міжнародному контролю. Такий контроль здійснюється

низкою органів РЄ, зокрема Комітетом, Урядовим Комітетом ЄСХ, Комітетом Міністрів та Парламентською Асамблеєю Ради Європи.

За словами М.Л. Ентіна, 80-і роки ХХ ст. стали для контрольного механізму Ради Європи порою зрілості. Він запрацював на повну потужність і перетворився у важливий фактор інтеграції правових і соціальних систем держав-учасниць Європейської конвенції¹¹. З цим не можна не погодитися. Проте у той же час такі дослідники як Р. Макдональд, Ф. Матшер і Х. Петзолд відмічають досить половинчастий характер Європейської конвенції, вказуючи на те, що контроль за дотриманням регіональних стандартів з прав людини було покладено на 4 різні органи з різною компетенцією¹².

Центральне місце у контрольному механізмі ЄСХ (ЄСХ (переглянутої) – далі – ЄСХ (п)) займає Комітет, який був заснований у 1967 р. як Комітет Незалежних Експертів (реформований у 1995 р. у Європейський комітет з соціальних прав). Перша його сесія відбулася у грудні 1968 р., а перші висновки було опубліковано у 1969 р. Комітет стежить за дотриманням зобов'язань за ЄСХ та ЄСХ (п), узятих на себе державами-учасниками.

Аналіз відповідних норм ЄСХ (п), Регламенту Комітету, його правозастосовної практики дає підставу зробити висновок про судовоподібну (квасисудову) природу діяльності Комітету. Адже Комітет, очолюваний Президентом, функціонує колегіально, розглядає справи сесійно. Акти Комітету не підлягають оскарженню та мають певні ознаки прецеденту.

На думку С. Верланова, масив напрацьованої Комітетом правозастосовної прецедентної практики, яка використовується та динамічно змінюється, уможливило власне юридичний захист прав за ЄСХ (п). Проте Комітет не є «повністю» судовим органом, зокрема тому, що його рішення та висновки не мають формально обов'язкової юридичної сили у класичному (нормативістському) розумінні, хоча механізм контролю за їх виконанням, а також елементи примусу (принаймні політичного) роблять їх невиконання вкрай важкою справою¹³.

Як пише Р. Рісдал, ЄСХ (п) як складник юридичного механізму забезпечення економічних і соціальних прав має застосовуватися у державах-членах РЄ з урахуванням практики Комітету, його інтерпретацій цього договору. Саме такий обсяг імплементації відповідає європейській практиці і, насамперед, правовим позиціям Комітету щодо ефективності впровадження європейських стандартів соціально-економічних прав людини в національне законодавство, судову та адміністративну практику¹⁴.

Згідно ст. 3 Статуту Співдружності Незалежних Держав для досягнення цілей Співдружності держави-члени, виходячи з загальноновизнаних норм міжнародного права і Гельсінського Заключного акту 1975 р., будують свої відносини відповідно до нижченаведених взаємопов'язаних і рівноцінних принципів: повага суверенітету держав-членів, невід'ємного права народів на самовизначення і права розпоряджатися своєю долею без втручання ззовні; непорушність державних кордонів, визнання існуючих кордонів і відмова від протиправних територіальних надбань; територіальна цілісність держав і відмова від будь-яких дій, спрямованих на розчленування чужої території; незастосування сили або загрози силою проти політичної незалежності держави-члена; вирішення спорів мирними засобами і таким чином, щоб не піддавати загрозі міжнародний мир, безпека та справедливість; верховенство міжнародного права в міждержавних відносинах; невтручання у внутрішні та зовнішні справи один одного; забезпечення прав людини

та основних свобод для всіх, без від раси, етнічної приналежності, мови, релігії, політичних або інших переконань і т.д.¹⁵

О.Ю. Тодика акцентує увагу на таких положеннях: 1) законодавство прийняте в рамках СНД в цілому відповідає міжнародним і європейським виборчим стандартам. Вся його ідеологія спрямована на ці стандарти, що обумовлено цілою низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів; 2) позитивним чинником впровадження у виборче законодавство країн СНД міжнародних виборчих стандартів є: демократизація політико-правових процесів; намагання законодавця реально втілити на практиці конституційний принцип народовладдя в нових соціальних умовах, вплив світових і європейських цінностей на становлення в країнах СНД демократичної політичної системи і нового світогляду; впровадження політичної та ідеологічної багатоманітності; 3) міжнародні виборчі стандарти не виключають і деяких вимог і обмежень щодо користування виборчих прав громадян: досягнення відповідного віку; наявність громадянства; необхідність мати відповідне місце проживання; бути психічно здоровим; громадянські політичні права. Вищезазначені підстави не є обмеженням і порушенням міжнародних і європейських виборчих стандартів; 4) міжнародні виборчі стандарти носять узагальнюючий характер і теж можуть, як і національне виборче законодавство, розвиватись, змінюватись, модифікуватись. Самі ж міжнародні і регіональні виборчі стандарти в країнах СНД модифікуються і застосовуються з урахуванням вітчизняного досвіду виборчих кампаній в цих країнах, менталітету народу, типу правової системи, традицій політичної і правової культури; 5) оптимальному застосуванню в національній виборчій системі міжнародних виборчих стандартів перешкоджають: низький рівень політико-правової культури значної частини населення, організаторів виборів; застосування «брудних» виборчих технологій; недоліки виборчого законодавства тощо¹⁶.

До сфер спільної діяльності держав-членів, що реалізуються на рівноправній основі через спільні координуючі інститути відповідно до зобов'язань, прийнятих державами-членами в рамках Співдружності, належать: забезпечення прав та основних свобод людини; координація зовнішньополітичної діяльності; співробітництво у формуванні і розвитку спільного економічного простору загальноєвропейського та євразійського ринку, митної політики; співробітництво в розвитку систем транспорту, зв'язку; охорона здоров'я та навколишнього середовища. Цей перелік може бути доповнений за взаємною згодою держав-членів¹⁷.

Таким чином, резюмуючи все викладене вище, необхідно зробити висновок, що процедурне забезпечення та реалізація міжнародно-правових стандартів на універсальному та регіональному рівнях є взаємопов'язаними та взаємообумовленими явищами, та все ж останньому слід віддати належне як більш ефективній моделі. Так, стандарти, розроблені в рамках Ради Європи, квазісудовій практиці Комітету ЄСХ, прецедентній практиці Європейського Суду з прав людини та Європейського комітету з соціальних прав, СНД, є більш ефективними при реалізації на практиці. І хоча всі вони мають свої витоки з універсальних стандартів, все ж вони дещо конкретизують останні та дозволяють вести мову про те, що регіональна система є більш ефективною, бо дозволяє більш стабільно функціонувати власне цим приписам міжнародного права.

1. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международно-правовые стандарты прав человека: универсализм, регионализм, реалии // Государство и право. – 2010. – № 7. – С. 37.

2. Там же. – С. 39. **3.** Лукьянцев Г.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. – М.: Звенья, 2000. – С. 10. **4.** Загальна декларація прав людини 1948 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **5.** Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **6.** Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеними Протоколом N 11 (994_536). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **7.** Статут ООН 1945 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua> **8.** Там само. **9.** Рабінович П.М., Раданович П.М. Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації (загальнонотеретичні аспекти). – Львів: Астрон, 2002. – С. 11. **10.** Баймуратов М.А. Международное публичное право: Учебник. – К.: Истина, 2004. – С. 11. **11.** Энтин М.Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы). – М., 1992. – С. 110. **12.** Macdonald R.St.J., Matschek F., Petzold H. The European System for the Protection of Human Rights. – Dordrecht, 1993. – P. 913. **13.** Верланов С. Стандарти соціально-економічних прав людини у інтерпретації Європейського комітету соціальних прав // Право України. – 2007. – № 10. – С. 23. **14.** Русдал Р. Проблемы защиты прав человека в объединённой Европе. Защита прав человека в современном мире. – М., 1993. – С. 122. **15.** Статут СНД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.uaravno.net/data2008>. **16.** Тодика О.Ю. Выборы в парламент країн СНД (порівняльно-правовий аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002. – С. 17. **17.** Статут СНД. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.uaravno.net/data2008>.