

УДК 341. 231.14

Анцупова Т. О.\*

## СТВОРЕННЯ ЕКСПЕРТНО-КОНСУЛЬТАТИВНИХ ЦЕНТРІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ, ГАРАНТОВАНИХ ЄКПЛ

*Стаття присвячена аналізу ідеї щодо створення експертних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини, що була запропонована ПАРЄ у Резолюції 1914 від 22 січня 2013 р. Автор розглядає питання доцільності створення таких центрів на базі юридичних клінік вищих навчальних закладів; досліджує попередній досвід Ради Європи з цього питання; вивчає питання відповідності цього національного засобу забезпечення дотримання прав людини діючому законодавству України.*

**Ключові слова:** Рада Європи, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, проект «Варшавський юрист», проект «експертно-консультативні центри».

*The article analyzes the idea of establishing expert centers on the activities of the European Court of Human Rights, which was proposed in PACE Resolution 1914 of January 22, 2013. The author considering the feasibility of establishing such centers based on law clinics of the universities; examines previous experience of the Council of Europe on this issue; examines the compatibility of such national mean of ensuring respect for human rights with the current legislation of Ukraine.*

**Key words:** the Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, the project «Warsaw lawyer», the project «expert-consultative centers».

*Статья посвящена анализу идеи о создании экспертных центров по вопросам деятельности Европейского суда по правам человека, которая была предложена ПАСЕ в Резолюции 1914 от 22 января 2013 г. Автор рассматривает вопрос целесообразности создания таких центров на базе юридических клиник высших учебных заведений; исследует предыдущий опыт Совета Европы по этому вопросу; изучает вопрос соответствия такого национального средства обеспечения соблюдения прав человека действующему законодательству Украины.*

**Ключевые слова:** Совет Европы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд по правам человека, проект «Варшавский юрист», проект «экспертно-консультативные центры».

Особливий характер зобов'язань держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція) припускає, що «за державами визнаються певні дискреційні повноваження у виборі заходів, які вони вважатимуть найбільш підходящими

\* кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник науково-дослідної частини Національного університету «Одеська юридична академія».

для того, щоб гарантувати відповідним чином права і свободи. І саме тому, в процесі тлумачення Конвенції, Європейський суд з прав людини не може не враховувати основні риси та процедури національної правової системи» [1, с. 71].

Прийняття 22 січня 2013 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи Резолюції 1914, заснованої на доповіді «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках», підготовленої членом Комітету ПАРЄ з юридичних питань та прав людини С. В. Ківаловим, пролила світло на багато аспектів цієї проблеми.

Доповідь включає огляд структурних/системних недоліків у державах-учасниках та їх прогрес в усуненні цих недоліків. Доповідачем запропоновано заходи, які могли б вживати держави-сторони Конвенції:

- на стадії оцінки скарг Європейським судом з прав людини на предмет прийнятності;
- на стадії розгляду в Суді;
- на стадії виконання судових рішень;
- спрямовані на усунення структурних / системних недоліків у державах-учасниках.

Серед заходів, які необхідно прийняти на етапі оцінки прийнятності скарг у Суді, доповідач пропонує таке: «щоб зменшити кількість скарг, поданих до Суду проти деяких держав-учасниць Конвенції, ряд заходів, спрямованих на запобігання подання завідомо неприйнятних скарг можуть бути прийняті, серед них:

- створення центрів для аналізу скарг, за допомогою неурядових організацій з прав людини і в тісній співпраці з Секретаріатом Суду, які краще оснащені, ніж проект «Варшавський юрист», і працюватимуть у співпраці з національними органами влади, такими, як парламентські комітети, омбудсмени та урядові уповноважені (агенти) у справах ЄСПЛ, для вирішення питань, що містяться у скаргах, надавати безкоштовні експертні оцінки прийнятності скарг до суду, і ознайомити заявників з критеріями прийнятності скарг і процедурами в Європейському суді з прав людини» [2].

Як відомо з історії питання, Європейський суд з прав людини у тісній співпраці з Інформаційним офісом Ради Європи у Варшаві, вирішили створити посаду юриста з терміном повноважень на один рік. Завдання цього фахівця полягало в тому, щоб інформувати потенційних заявників про критерії прийнятності скарг до Європейського суду з прав людини. Цей проект отримав фінансування з бюджету Суду, а місто Варшава було обране через особливо велику кількість явно неприйнятних скарг від польських заявників. Під час семінару високого рівня в Осло (18 жовтня 2004 р.) з реформи Європейської системи захисту прав людини, організованого в період норвезького головування в Комітеті міністрів Ради Європи, значення і роль цього проекту були підкреслені.

Мандат «Варшавського юриста» був продовжений кілька разів, так що в кінцевому підсумку адвокат виконувала свої обов'язки протягом чотирьох років, до 31 березня 2009 року. З вересня 2004 року адвокат надала інформацію про Європейський Суд та Європейську конвенцію приблизно 4000 чоловік [3].

Чим цікавий цей досвід сьогодні? На теперішній час, в державах «основних порушниках» Конвенції більш-менш вирішено питання з підготовкою та перепідготовкою професійних юристів, суддів, поліцейських та інших службовців, наділених владними повноваженнями на предмет функціонування системи Конвенція-Суд. Однак, вони складають лише невелику частину від більш ніж 800 млн. жителів Європи і, як правило, не входять до кола потенційних заявників до Європейського суду з прав людини. Таким чином, семінари і тренінги для державних службовців допомагають вирішити проблему, але однобічно. В інформаційному вакуумі залишаються люди, яким самостійно складно освоїти

правила процедури Європейського суду з прав людини. Переважна більшість з них не знають шляхів і засобів отримання необхідної інформації, крім можливості звернення до адвоката. Звернення до адвоката, в даному випадку, це лотерея. Наприклад, в Україні не так багато адвокатів, що спеціалізуються на складанні скарг до Європейського суду з прав людини, з відповідним подальшим юридичним супроводом. Також, є ризик звернення до недобросовісного адвоката, який за результати своєї роботи (наприклад, визнання скарги неприйнятною) не несе ніякої «моральної відповідальності». Тим більше, що Суд відмовився від докладного мотивування, прийнятих рішень про прийнятність. У такому рішенні заявник знайде лише посилання на ст. 35 Конвенції і ніколи не дізнається який саме з критеріїв прийнятності він/вона не виконав/ла. Більше того, для багатьох потенційних заявників до Європейського суду з прав людини професійна платна юридична допомога може виявитися недоступною з фінансових причин. У такому разі, безоплатна допомога експертів, що спеціалізуються на питаннях дії правозахисного механізму Конвенція-Суд набуває важливого значення.

Враховуючи зростаючу кількість скарг, що надходять до Європейського суду з прав людини (більше 60 000 нових скарг щорічно) [4], в державах-сторонах Конвенції, від яких надходить найбільша кількість скарг, необхідно широко використовувати механізми безоплатної правової та експертно-консультаційної допомоги.

Однією з форм надання такої допомоги може бути спеціально створена мережа експертно-консультативних центрів, які ані політично, ані фінансово незалежні від Уряду держави. Мета їх створення є виключно інформаційно-просвітницькою.

На наш погляд, не варто сприймати пропозиції про створення спеціалізованих експертно-консультативних центрів як, свого роду, заклик до відродження проекту «Варшавський юрист». Необхідно врахувати цей досвід і винести необхідні уроки з тим, щоб налагодити систему ефективної фільтрації неприйнятних скарг, засновану на кваліфікованій експертній допомозі, що надається на національному рівні.

Спробуємо порівняти відмінності цих проектів на основі декількох критеріїв.

Критерії відмінності	Проект «Варшавський юрист»	Проект «Експертно-консультативні центри»
Правовий статус	Штатна одиниця у структурі інформаційного офісу Ради Європи	Експертні центри створені у складі університетських юридичних клінік
Кількість задіяних спеціалістів	1 юрист	Колектив експертів з юридичною освітою (3-5) юристів у кожному експертному центрі
Місцезнаходження	Столиця Польщі – м. Варшава	Мережа центрів (бажано у кожному з регіональних центрів держав-сторін Конвенції)
Фінансування	За рахунок бюджетних коштів Європейського суду з прав людини	За рахунок благодійних внесків; коштів, отриманих на реалізацію грантів, що фінансуються державами-сторонами Конвенції; а також власних коштів університетів і інших джерел, не заборонених чинним національним законодавством
Час роботи	20 годин на тиждень	Зайнятість на постійній основі (повний робочий день і робочий тиждень) у відповідності до норм національного трудового законодавства.
Вид послуг	Безкоштовна правова допомога	Безкоштовна експертно-консультативна допомога
Співробітництво із Секретаріатом Європейського суду з прав людини	Тісний контакт із секретаріатом Європейського суду з прав людини, з закріпленням уповноваженого і відповідального юриста Секретаріату Суду, зокрема проходження стажування у Секретаріаті Суду	Контакт із Секретаріатом Європейського суду з прав людини має бути встановлений для кожної держави-учасниці проекту з можливістю підтримки зв'язку з відповідним уповноваженим і відповідальним юристом Секретаріату Суду

Отже, як ми бачимо, ця ідея не є абсолютно новою, але вона є перспективною в контексті пошуку нових інструментів фільтрації неприйнятних скарг, що надходять до Європейського суду з прав людини.

На нашу думку, найважливішим чинником, що впливає на ефективність Страсбурзького правозахисного механізму є забезпечення доступних ефективних засобів правового захисту на національному рівні. Однак, як підкреслює у своїй доповіді пані Бемельманс-Відек: «очевидно, що один і той же підхід для поліпшення внутрішніх засобів правового захисту (наприклад, вимога про прийняття типового закону) не прийнятний. Суд визнає, що держави-учасники вимагають гнучкості для роботи в рамках їх особливостей національних умов і правових систем» [5].

Тому доцільно виявити особливості національного законодавства України щодо регулювання механізмів надання безоплатної правової допомоги. По-перше необхідно визначитись із змістом, який вкладає законодавець у поняття «безоплатна правова допомога».

Право на безоплатну правову допомогу – гарантована Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, передбачених Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [6]. Відповідно, під безоплатною правовою допомогою законодавець розуміє «правову допомогу, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел». При цьому законодавець розмежує поняття «правова допомога» і «правові послуги». Відповідно, «правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [6].

Між тим, суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є:

- 1) органи виконавчої влади;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) фізичні та юридичні особи приватного права;
- 4) спеціалізовані установи.

Суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні є:

- 1) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги;
- 2) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на постійній основі за контрактом;
- 3) адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу на тимчасовій основі на підставі договору [6].

Таким чином, дія Закону України про безоплатну правову допомогу не буде розповсюджуватися на роботу експертно-консультаційних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини у складі університетських юридичних клінік і використання терміну «безоплатна правова допомога» по відношенню до їх діяльності не є легітимним, швидше це – безоплатна експертно-консультативна допомога, враховуючи, що діяльність таких центрів має бути зосереджена на вузькому колі питань, пов'язаних із процедурами Європейського суду з прав людини.

Наступним блоком законодавства України, що підлягає аналізу у світлі досліджуваної теми є спеціальні акти, що регулюють діяльність вищих навчальних закладів та їх структурних підрозділів.

Одним із головних завдань діяльності вищого навчального закладу, відповідно до положень п. 2 ст. 22 Закону України «Про вищу освіту» є «підвищення освітньо-культурного рівня громадян» [7]. У межах своїх повноважень національні вищі навчальні заклади (зклади четвертого рівня акредитації) можуть «приймати рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій, структурних підрозділів вищого навчального закладу». Відповідно до п. 5 ст. 30 Закону України «Про вищу освіту» можуть створюватися наступні структурні підрозділи вищого навчального закладу: «навчально-науково-виробничі центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені факультети, коледжі, технікуми, наукові, науково-дослідні, науково-виробничі й проектні інститути, дослідні станції, кафедри, наукові лабораторії, конструкторські бюро, навчально-дослідні господарства, навчально-виробничі комбінати, експериментальні заводи, фабрики, фірми, клінічні бази установ медичної освіти, полігони, технопарки, інші підрозділи; навчально-наукові центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені факультети, кафедри, наукові лабораторії, центри, інші підрозділи, що забезпечують підготовку фахівців з певних спеціальностей (напрямів підготовки) та проводять наукові дослідження з певного напрямку; науково-дослідні центри (комплекси, інститути), що об'єднують споріднені наукові лабораторії, центри, інші підрозділи за певним напрямом науково-дослідної роботи».

Важливим питанням у справі надання безоплатної експертно-консультативної допомоги щодо критеріїв прийнятності скарг до Європейського суду з прав людини є питання політичної незалежності суб'єкта, що пропонує таку допомогу. У цьому сенсі слід згадати принципи управління вищим навчальним закладом, серед яких Законом України «Про вищу освіту» закріплений принцип «незалежності від політичних партій, громадських та релігійних організацій» [9].

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» та Указу Президента України від 18 жовтня 2001 р. «Про Національну програму правової освіти населення», Наказом Міністерства науки і освіти України від 3 серпня 2006 р. було затверджене Типове положення про юридичну клініку у складі вищого навчального закладу України [8]. Згідно п. 2. 2. Типового положення серед завдань юридичної клініки вказуються: «надання громадянам соціально вразливих верств населення суспільства безоплатних юридичних консультацій; проведення заходів з правової освіти населення».

Ці завдання, зокрема, можуть бути реалізовані завдяки діяльності експертно-консультативних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини. Умови фінансування юридичних клінік гарантують їх незалежність. А саме, відповідно до п. 7 зазначеного Положення «фінансування юридичної клініки здійснюється за рахунок коштів вищих навчальних закладів, грантів міжнародних та українських організацій, благодійних внесків громадян і організацій та інших джерел, не заборонених чинним законодавством України».

Таким чином, ідея створення в Україні мережі експертно-консультативних центрів з питань діяльності Європейського суду з прав людини на базі юридичних клінік університетів не суперечить діючому законодавству. На нашу думку, створення таких центрів на базі вищих навчальних закладів повністю узгоджується з просвітницькими функціями університетів і представляється найбільш природним середовищем для їх діяльності.

**Список використаних джерел**

1. Michele de Salvia. European Convention on Human Rights. – St. Petesburg: R. Aslanov Publishing House «Yuridichesky Center Press», 2004 – 267 p.
2. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural deficiencies in States Parties: Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Serhii Kivalov, Ukraine, EDG, Report. – Doc. 13087. – 07 January 2013, Para 45. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19245&lang=EN>.
3. Third Informal Seminar For Government Agents And Other Institutions On Pilot Judgment Procedure In The European Court Of Human Rights And The Future Development Of Human Rights' Standards And Procedures (Warsaw, 14-15 May 2009), Warsaw: Kontrast, 2009. – p. 212-226.
4. ECHR – Analysis of Statistics 2012, p. 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis\\_Statistics\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9113BE4E-6682-41D4-9F8B-0B29950C8BD4/0/Analysis_Statistics_2012_ENG.pdf).
5. Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights. Rapporteur: Mrs Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, AS/Jur (2011) 44, 4 November 2011, Para. 33. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://assembly.coe.int/Committee-Docs/2011/ajdoc44\\_2011.pdf](http://assembly.coe.int/Committee-Docs/2011/ajdoc44_2011.pdf).
6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст. 577.
7. Про вищу освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 20, ст. 134.
9. Міністерство освіти і науки України, Наказ від 03. 08. 2006 р. № 592, Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0956-06>.