

ПРАВОВІ ФОРМИ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ АСАМБЛЕЇ РАДИ ЄВРОПИ У СФЕРІ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ

LEGAL FORMS OF WORK OF THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FIELD OF TRANSITIONAL JUSTICE

Філатов В.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

Стаття присвячена комплексному аналізу правових форм роботи ПАРЄ у сфері перехідного правосуддя. З'ясовано, що участь ПАРЄ у процесах перехідного правосуддя відбувається через призму захисту прав людини. Встановлено, що відсутність права ухвалення юридично обов'язкових рішень знижує потенціал ПАРЄ на перехідних етапах розвитку держав, адже усі зусилля зтикається з внутрішньою протидією з боку політичних еліт та перехідних урядів. Доведено, що у своїх документах ПАРЄ акцентує увагу на наступних положеннях постконфліктного розвитку: 1) боротьба з корупцією, організованою злочинністю, відмиванням грошей і торгівлею людьми; 2) демократизація та фінансування політичних партій; 3) незалежність та ефективність судової влади; 4) кримінальне переслідування винних та захист жертв конфлікту; 5) повернення та реінтеграція переміщених осіб; 6) впровадження антидискримінаційного законодавства; 7) врегулювання невирішених прикордонних суперечок; 8) розбудова громадянського суспільства; 8) імплементація європейських практик мирного врегулювання суперечок. Зазначено, що ПАРЄ приймає активну участь у реалізації стратегій постконфліктного розвитку країн світу в рамках реалізації наступних правових форм роботи: розбудова діалогу, посередництво та представництво, сприяння у реалізації інституційних реформ. Обґрунтовано, що означені правові форми розглядаються як інструменти захисту прав людини та відновлення верховенства права в постконфліктних державах. Відзначено, що особливу роль ПАРЄ відіграє у формуванні ЄСПЛ, робота якого вкрай необхідна в контексті гарантування жертвам конфлікту права на сатисфакцію. Систематизовано наступні недоліки роботи ПАРЄ на перехідних етапах: політизованість процесів моніторингу та контролю за сферою прав людини, обмеженість впливу на сторін конфлікту, відсутність можливості ухвалення юридично обов'язкових рішень.

Ключові слова: європейські інституції, збройні конфлікти, миробудування, перехідне правосуддя, постконфліктний розвиток, правові форми, соціальні потрясіння.

The article is devoted to a comprehensive analysis of legal forms of PACE work in the field of transitional justice. It was found that PACE's participation in transitional justice processes takes place through the lens of human rights protection. It was established that the lack of the right to adopt legally binding decisions reduces the potential of PACE at the transitional stages of the development of states, because all efforts face internal opposition from political elites and transitional governments. It has been proven that in its documents, PACE emphasizes the following provisions of post-conflict development: 1) fight against corruption, organized crime, money laundering and human trafficking; 2) democratization and financing of political parties; 3) independence and efficiency of the judiciary; 4) criminal prosecution of perpetrators and protection of conflict victims; 5) return and reintegration of displaced persons; 6) implementation of anti-discrimination legislation; 7) settlement of unresolved border disputes; 8) development of civil society; 8) implementation of European practices of peaceful settlement of disputes. It is noted that PACE takes an active part in the implementation of post-conflict development strategies of the countries of the world within the framework of the implementation of the following legal forms of work: dialogue development, mediation and representation, assistance in the implementation of institutional reforms. It is justified that the specified legal forms are considered as tools for the protection of human rights and restoration of the rule of law in post-conflict states. It was noted that the PACE plays a special role in the formation of the ECtHR, whose work is extremely necessary in the context of guaranteeing the right to satisfaction for the victims of the conflict. The following shortcomings of PACE's work at the transitional stages have been systematized: politicization of the processes of monitoring and control in the field of human rights, limited influence on the parties to the conflict, lack of the possibility of making legally binding decisions.

Key words: European institutions, armed conflicts, peacebuilding, transitional justice, post-conflict development, legal forms, social upheavals.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку, Україна активно досліджує та частково впроваджує напрямки перехідного правосуддя. Цей процес вимагає комплексного осмислення ролі європейських інституцій у посередництві та розбудові діалогу. Зокрема, це стосується правових форм роботи Парламентської асамблеї Ради Європи (далі – ПАРЄ), які на даний час залишаються поза увагою науковців. Їхній детальний аналіз дасть змогу розширити міжнародну присутність на етапі постконфліктного розвитку Української держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання правового статусу ПАРЄ в різні часи вивчали: Анна Ізабель Ксав'є, С. В. Попко, Марсенаро Петро, Інґа Шварц, І. А. Шуміло, М. І. Шварцева та інші вчені. Однак спеціальних досліджень правових форм роботи асамблеї у сфері перехідного правосуддя у вітчизняній науці досі не проводилося, що вказує на актуальність обраної теми наукового пошуку.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз правових форм роботи ПАРЄ у сфері перехідного правосуддя.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

М. І. Шварцева зазначає, що ПАРЄ є одним із найбільш представницьких парламентських форумів, що репрезентує погляди значного кола політичних сил країн-членів Ради Європи (далі – РЄ). На сьогоднішній день за кількістю національних парламентських делегацій ПАРЄ має більш широкий склад, аніж Європарламент. Наразі установчі документи ПАРЄ передбачають умови участі в своєму складі представників держав, що не входять до РЄ та навіть знаходяться за межами території географічної Європи, що значно посилює авторитет ПАРЄ у світі. Завдяки розширеному складу учасників в ПАРЄ фундаментальні правові та демократичні цінності РЄ стають доступними далеко за межами ЄС [1, с. 314].

Вбачається, що інститут членства обмежує вплив ПАРЄ на постконфліктні держави, що є недоліком в рамках реалізації моделі перехідного правосуддя. Також слід припустити, що цей вплив є достатньо обмеженим, враховуючи мандат асамблеї. В матеріалах Гаванської сесії (2001 рік) окреслено наступні правові форми роботи ПАРЄ: участь у переговорах і посередництві (парламентська дипломатія); моніторинг ситуації з правами людини та реагування на системні порушення цих прав; розбудова

діалогу в постконфліктних державах; сприяння у реалізації стратегій перехідного правосуддя та захист жертв конфлікту; спостереження за процесом впровадження інституційних реформ [2, с. 217–220].

На думку Анни Ізабель Ксав'є, мандат ПАРС обмежений дослідницькими, рекомендаційними та представницькими функціями. Дуже важливо, що національні парламентські делегації в ПАРС виражають політичний спектр своїх парламентів. Серед проблем діяльності означеної інституції науковець виділяє ситуативну відсутність політичної та моральної спроможності кинути виклик окремим проблемам європейських держав, які пов'язані з правами людини, що звісно підриває довіру до ПАРС [3, с. 68]. Тобто очевидно, що участь ПАРС у процесах перехідного правосуддя відбувається через призму захисту прав людини.

Щодо останньої думки І. А. Шуміло вказує на наступну функцію ПАРС: участь у формуванні складу ЄСПЛ (судді обираються ПАРС більшістю голосів за списком з трьох кандидатів, терміном на дев'ять років без права переобрання) [4, с. 314]. З огляду на необхідність захисту прав жертв конфлікту, вважаємо цю функцію важливою, однак не достатньою. Постконфліктний період передбачає й інші напрями перехідного правосуддя, які не пов'язані із захистом прав людини, а обумовлені потребами розбудови громадянського суспільства та трансформації окремих сфер суспільного буття. Зарубіжні та вітчизняні вчені також вказують на інші проблеми участі ПАРС у перехідних процесах.

Наприклад, Є. В. Попко стверджує, що не володіючи правом виносити юридично обов'язкові рішення, ПАРС виносить на обговорення всі гострі та проблемні питання в цій сфері, ініціює та допомагає у пошуку шляхів їх вирішення, пропонує розробку міжнародно-правових договорів та підтримує держави у їхньому демократичному розвитку. Тобто, ПАРС істотно впливає на ситуацію з правами людини, змушуючи держави поступово підвищувати рівень захисту прав людини і соціальних гарантій [5, с. 145]. Слід погодитися, що відсутність права ухвалення юридично обов'язкових рішень може знизити потенціал ПАРС на перехідних етапах розвитку держав, адже зникається з внутрішнього протидією з боку політичних еліт та перехідних урядів.

З цього приводу Марсенаро П'єтро схиляється до думки, що реалізуючи свій мандат ПАРС допомагає формуванню громадянського суспільства в постконфліктних державах та розбудови діалогу влади і громадянськості щодо соціально-політичного розвитку, боротьби зі злочинами минулого та пошуку правди. Однак, правові форми роботи ПАРС не достатньо ефективно протистоять бажанням політичної еліти перетворити процес пошуку правди на соціальний проект, який вони представляють як інструмент, нав'язаний ззовні. У більшості випадків, своє небажання політичні еліти виправдовують євроінтеграцією, яка, на їхню думку, є більш важливим процесом, аніж перехідні трансформації [6]. Тобто, процес пошуку правди у більшості випадків розглядається політичними елітами як основа для переслідування і покарання винних осіб. Потрібно визнати, що у більшості випадків так і відбувається, оскільки в рамках цього процесу накопичуються документальні докази порушення прав жертв конфлікту.

Інга Шварц наголошує, що ПАРС забезпечує експертизу на предмет дотримання державами, у тому числі і постконфліктними, стандартів прав людини, верховенства права та демократії. В рамках відповідної процедури, формується висновок, який має важливе значення з огляду на євроінтеграційні наміри конкретної країни. Зазвичай такі висновки формуються за сприяння експертів РС та містять зауваження. В контексті перехідного правосуддя принципово, що ПАРС акцентує увагу на проблемі недискримінації в постконфліктних державах осіб, які не

мають громадянства, але проживають на їхній території. Також значна увага приділяється ПАРС перехідним процесам, зокрема питанням соціально-економічної та політико-правової трансформації суспільства [7, с. 64–67].

Ця теза розкриває алгоритми участі ПАРС у перехідних процесах. Зокрема, йдеться про аналіз ситуації, формування відповідних висновків і рекомендацій та їхнє подальше доведення до парламентів перехідних держав через відповідні національні делегації або в рамках співпраці без членства в РС. Натомість слід звернути увагу на проблему недискримінації в постконфліктних державах осіб, які не мають громадянства, але проживають на їхній території. На наш погляд, це достатньо принципове питання, оскільки порушення прав таких спільнот дуже часто стають причиною соціальних потрясінь.

Для забезпечення ефективної участі ПАРС у перехідних процесах необхідно враховувати наступні чинники: динаміка конфлікту всередині та між групами ідентичності; рівень спроможності сторін конфлікту самостійно здійснити суспільний перехід; необхідність перебудови структур управління та економіки; рівень внутрішньої безпеки у постконфліктних державах; потенціал міжнародних акторів у сфері управління перехідними процесами. Тому, маючи політичний, представницький мандат ПАРС має концентруватися на розробці стратегій переміщення динаміки конфлікту в конструктивному напрямку. У цьому сенсі найбільшою проблемою є розбудова через парламентські делегації співпраці з політичними елітами постконфліктних держав та вирішення конфлікту на основі аналізу міжнародних відносин через призму національного контексту кожної окремої держави. З точки зору миробудування важливо, щоб перехідні уряди виявили бажання дізнатися через правові форми роботи ПАРС кращі практики примирення, які пропонує модель перехідного правосуддя [8, с. 50–54].

Результати реалізації ПАРС правових форм у сфері перехідного правосуддя, як правило, фіксуються у відповідних рекомендаціях та резолюціях. Пропонуємо розглянути окремі документи та схарактеризувати їхні особливості та значущість для постконфліктних держав. До прикладу звернемо увагу на Резолюцію ПАРС № 1334 від 24 червня 2003 року «Позитивний досвід автономних регіонів як джерело натхнення для вирішення конфліктів у Європі». В документі наголошено, що на теренах Європи присутня напруженість, яка пов'язана з невирішеними конфліктами усередині держав та частково відображає потребу адаптації концепції національної держави. При чому, більшість поточних конфліктів часто можна простежити через дихотомію між принципом неподільності держав і принципом ідентичності.

Якщо врахувати, що більшість європейських держав сьогодні включає спільноти, які мають різні ідентичності, то стає зрозуміло, що деякі з них вимагають власних уставів і спеціальних законів, які дозволяють їм виражати свою самобутню культуру. У документі також надано чіткі рекомендації, а саме: 1) автономний статус повинен завжди забезпечувати регіону законодавчий і виконавчий орган, обраний демократичним шляхом на місцевому рівні; 2) необхідно передбачити можливість формування основних концепцій і принципів, що застосовуються до всіх систем регіональної автономії; 3) слід забезпечити визнання та просування спільних принципів регіональної та культурної автономії [9].

Слід підкреслити, що в Резолюції чітко окреслено проблему, її передумови, а також шляхи вирішення, які дадуть змогу уникнути конфлікту у майбутньому або знизити напругу у вже існуючих протистояннях. Це вказує на наявність превентивного аспекту в роботі ПАРС, який спрямований на попередження соціальних потрясінь. Варто також відзначити, що правові форми роботи ПАРС у сфері перехідного правосуддя здебільшого мають договірну

природу та розраховані на добровільне використання рекомендацій постконфліктними державами регіону. Для держав, які перебувають на перехідному етапі, і географічно не належать до Європи, ці правові форми набувають більш декларативного значення.

Аналіз документів ПАРЕ дозволяє систематизувати ключові положення постконфліктного розвитку, на яких акцентує увагу ПАРЕ: 1) боротьба з корупцією, організованою злочинністю, відмиванням грошей і торгівлею людьми; 2) демократизація та фінансування політичних партій; 3) незалежність та ефективність судової влади; 4) кримінальне переслідування винних та захист жертв конфлікту; 5) повернення та реінтеграція переміщених осіб; 6) впровадження антидискримінаційного законодавства; 7) врегулювання невіршених прикордонних суперечок; 8) розбудова громадянського суспільства; 9) розподіл відповідальності між владою та громадянським суспільством щодо постконфліктного розвитку; 10) імплементація європейських практик мирного врегулювання суперечок. При чому варто зазначити, що резолюції ПАРЕ стосуються не тільки країн Європи, а й постконфліктних держав інших частин світу (приклад – резолюція по Сирії).

Слід звернути увагу на наявність у ПАРЕ особливих механізмів впливу на держави, у тому числі й постконфліктні. Зокрема, ці механізми містить Директива Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 квітня 1995 року № 508 (1995) «Про дотримання державами-членами Ради Європи своїх зобов'язань». Звернемо увагу на наступні принципи положення: передбачено контроль

за дотриманням міжнародних зобов'язань, які взяли на себе владні структури держав-членів РС; особлива увага приділяється моніторингу у сфері дотримання прав людини та верховенства права; ПАРЕ може санкціонувати постійну неспроможність дотримуватися міжнародних зобов'язань та відсутність співробітництва через нератифікацію вірчих грамот національної парламентської делегації на початку своєї наступної чергової сесії [10].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Таким чином, ПАРЕ приймає активну участь у реалізації стратегій постконфліктного розвитку країн світу. Здебільшого йдеться про наступні правові форми участі: розбудова діалогу, посередництво та представництво. В окремих випадках слід говорити про сприяння у реалізації інституційних реформ. Ці правові форми розглядаються як інструменти захисту прав людини та відновлення верховенства права в постконфліктних державах. Особливу роль ПАРЕ відіграє у формуванні ЄСПЛ, робота якого вкрай необхідна в контексті гарантування жертвам конфлікту права на сатисфакцію. Серед недоліків роботи ПАРЕ на перехідних етапах слід виділити: політизованість процесів моніторингу та контролю за сферою прав людини, обмеженість впливу на сторін конфлікту, відсутність можливості ухвалення юридично обов'язкових рішень. Перспективним напрямком наукового пошуку залишається питання усунення окреслених вище недоліків, зокрема політизованості окремих правових форм роботи ПАРЕ на постконфліктному етапі розвитку держав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шварцева М. І. Спеціальні статуси держав при Парламентській Асамблеї Ради Європи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 314–316.
2. Bruno Haller The Role of The Parliamentary Assembly of the Council of Europe in Defending Human Rights. *Constitutional and Parliamentary Information*. 2001. Pp. 200 – 224.
3. Ana Isabel Xavier (Re) constructing Europe after 1945: the Council of Europe and the new political and normative architecture. *Periódico do CIEDA e do CEIS*. 2015. Vol. 13. Pp. 63–77.
4. Шуміло І. А. Міжнародна система захисту прав: навч. посібник. Київ: Видавництво «ФОРМ Голембовська О.О.». 2018. 168 с.
5. Попко Є. В. Роль Парламентської Асамблеї у захисті прав людини в рамках Ради Європи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2013. № 117. С. 140–147.
6. Marcenaro Pietro Report to PACE CoE. Reconciliation and political dialogue between the countries of the former Yugoslavia. 7 January 2011. URL: (access date: 30.09.2022).
7. Inga Švarca Transitional Justice mechanisms applied by Latvia in its Transition from Communist Regime. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*. 2012. Vol. 40. Pp.59–85.
8. Eileen Babbitt, Fen Osler Hampson Conflict Resolution as a Field of Inquiry: Practice Informing Theory. *International Studies Review*. 2011. Vol. 13. Pp. 46–57.
9. Assembly debate on 24 June 2003 (19th Sitting). Text adopted by the Assembly on 24 June 2003 (19th Sitting). URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10177&lang=EN> (access date: 03.10.2022).
10. Про дотримання державами-членами Ради Європи своїх зобов'язань: Директива Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 квітня 1995 року № 508 (1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_157#Text (дата звернення: 05.10.2022).