

МІЖНАРОДНА СИСТЕМА ЗАХИСТУ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СКЛАДОВИХ

У статті досліджено особливості складових міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації. Проілюстровано потенційну ефективність цього правового феномену та доведено необхідність безпосереднього закріплення права на звернення до публічної адміністрації в окремих міжнародних домовленостях (учасником яких є Україна). Запропоновано низку заходів популяризації індивідуальних звернень до міжнародних інституцій як доступного, надійного інструмента захисту прав і свобод.

Ключові слова: права людини, захист прав, звернення, публічна адміністрація, індивідуальні звернення до міжнародних інституцій, міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації.



**Каменська
Ніна Петрівна,**

*кандидат юридичних наук, доцент
Київського
національного торго-
вельно-економічного
університету,
докторант
Національного
університету дер-
жавної податкової
служби України*

Питання дотримання прав людини останнім часом є гострим для України. Події Євромайдану кінця 2013 – початку 2014 рр. виявилися доказом «хвилі цілеспрямованого насильства проти активістів громадянського суспільства і людей, які намагаються реалізувати свої демократичні права» [1]. Переконливим свідченням проблем у правозахисній сфері є також десятирічне перебування України у п'ятірці країн-лідерів за кількістю справ, що перебувають на розгляді Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) [2].

За таких обставин питання ефективності правозахисних заходів набуває особливої актуальності в Україні. Проблематика міжнародної системи захисту прав і свобод досліджувалася низкою вчених – вітчизняних (М. Антонович, Ю. Бисага, Д. Белов, Є. Вишневський, П. Рабінович, В. Лисик, І. Ліщина, В. Мицик, Л. Новак-Каляєва, В. Репецький, О. Руднева, М. Павлінчак та ін.) та зарубіжних (М. Абдулаєв, С. Аграновська, Є. Бредлі, М. Джеймс, А. Ейде, Р. Кей, В. Карташкін, О. Лукашева, М. Матузов, та ін.). Однак міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації комплексно

не досліджувалася, що зумовлює необхідність уваги науковців-правників до означеної сфери.

Значна кількість адміністративних процедур правозахисного характеру ініціюється за допомогою звернень до публічної адміністрації. Позитивно й те, що звернення цього різновиду можуть використовуватися одночасно з іншими засобами захисту прав і свобод, які за умови дієвості права на звернення стають доступнішими для пересічних громадян. Автори таких ініціатив одночасно реалізують як конституційне право на звернення до публічної адміністрації, так і свободу виражати свою думку, а в окремих випадках – особисте право на участь у вирішенні публічних справ тощо. Недаремно створення процедури звернення за допомогою на національному та міжнародному рівнях вважається однією з обов'язкових умов реалізації прав людини [3, с. 121].

На наш погляд, міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації як підпорядковане загальному (міжнародній системі захисту прав людини) видове поняття може бути визначена як система міжнародних правових засобів, спрямованих на поновлення права на звернення до публічної адміністрації: міжнародних правових документів щодо захисту права на звернення до публічної адміністрації, міжнародних інституцій з питань захисту такого права, рішень міжнародних судів у частині тлумачення правозахисних норм міжнародного права.

Водночас необхідно враховувати, що міжнародні норми, як правило,

не самовиконувані [4, с. 16] і потребують забезпечення внутрішнім законодавством. Відповідний обов'язок держав – учасниць міжнародних домовленостей (зокрема України) – випливає зі змісту низки положень міжнародних документів: преамбули Загальної декларації прав людини [5, с. 39], ч. 2 п. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [5, с. 53] (далі – МПГПП), ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [5, с. 539] (далі – Конвенція) тощо. Цілком природно, що така подвійна регламентованість краще гарантує дієвість декларованих міжнародними домовленостями прав і свобод як усередині країни, так і на міжнародному рівні.

З огляду на викладене, конструктивні елементи міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації доцільно детально розглянути крізь призму співвідношення міжнародного права та внутрішньодержавного законодавства.

На жаль, у міжнародних договорах про права людини, учасницею яких є Україна, право на звернення (зокрема до публічної адміністрації) як таке не закріплено. Однак, урахувуючи функціональне призначення цього права, принципи універсальності, неподільності, взаємозалежності та взаємозв'язку всіх прав людини згідно з Віденською декларацією 1993 р. [6], останнє на міжнародному рівні опосередковано гарантується положеннями міжнародних документів щодо визначення:

– свободи дотримуватися своєї думки та слова (ст. 19 Загальної декларації прав людини [5, с. 39],

ст. 19 МПГПП [5, с. 53], ст. 10 Конвенції [5, с. 539]). Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію, ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Така свобода стала загальноновизнаною звичаєвою нормою міжнародного права [4, с. 84]. Так, проведений 1978 року аналіз конституцій 142 держав світу показав, що 124 з них (або 87,3%) закріплюють гарантію свободи вираження поглядів. Зауважимо: хоча поняття «свобода слова» за логічним обсягом вужче, ніж поняття «свобода вираження», у конституційній юриспруденції багатьох країн вони мають подібне значення;

– права на ефективні засоби правового захисту (п. 3 ст. 2 МПГПП [5, с. 53], ст. 13 Конвенції [5, с. 539]). Захист прав, свобод, гарантованих міжнародними домовленостями, – це насамперед завдання держав-учасниць відповідних угод. Роль міжнародних інституцій в означеній площині має допоміжний характер і стосується окремих випадків, які не вдалося вирішити на національному рівні.

Окреслені фундаментальні права, а також право на звернення до публічної адміністрації набули закріплення та конкретизації в рамках національного законодавства. Так, Конституцією України [7] кожному декларовано: право на звернення до публічної адміністрації (ст. 40), свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34).

Відповідно до ст. 55 Конституції [7] кожна особу в Україні наділено правом незалежно від держави

захищати порушені права, свободи в міжнародних органах, членом або учасником яких є Україна (за умови використання всіх національних засобів правового захисту). По суті наведене положення є проєкційним відображенням міжнародних процедур [8, с. 117] у сфері прав людини. Серед них, як влучно зауважує С. Черніченко, можна виокремити дві категорії: доповіді про виконання державами своїх обов'язків у галузі прав людини, що розглядаються міжнародними органами, та скарги (претензії, петиції, повідомлення тощо) на порушення державою прав людини, які також розглядаються міжнародними інституціями [8, с. 117]. Останні досить часто в науковій літературі називаються індивідуальними зверненнями до міжнародних інституцій.

Серед широкого переліку міжнародних інституцій щодо захисту прав людини доцільно виділити Комітет ООН з прав людини (далі – Комітет) та Європейський суд. У розглядуваному аспекті особливої уваги заслуговує їх функція стосовно розгляду та вирішення індивідуальних звернень. Спробуємо схарактеризувати в розглядуваному аспекті особливості функціонування названих правозахисних інституцій.

1. Комітет є експертним органом, що здійснює нагляд за реалізацією положень МПГПП (ч. IV МПГПП [5, с. 61], Факультативного протоколу до МПГПП [5, с. 69]). За результатами розгляду на закритих засіданнях звернень окремих фізичних осіб, їх груп приймається рішення щодо відповідності національних

законів та юридичної практики держав-учасниць МПГПП [5, с. 53]. Хоча такі рішення Комітету є юридично обов'язковими, переважна їх більшість виконується [9, с. 23]. На виконання політичного і морального обов'язку держави-учасниці Факультативного протоколу до МПГПП [5, с. 69] намагаються якомога швидше привести проблемну ситуацію до вимог міжнародних домовленостей, вживаючи в разі потреби юридично значущі заходи загального (правотворчі, правороз'яснювальні) та індивідуального (*restitutio in integrum*, інші заходи, що визначаються у рішенні, зокрема перелічені у ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» [10]). У разі невиконання рекомендацій Комітету (дається, як правило, 180 днів протягом яких держава повинна надати інформацію про вжиті заходи) останній через своїх спеціальних доповідачів організовує зустрічі з уповноваженими представниками відповідної держави з метою стимулювання вжиття заходів у необхідному напрямку.

2. Європейський суд (ст. 19, ст. 34 Конвенції [5, с. 539], Протокол № 9 до Конвенції) розглядає заяви фізичних осіб, груп приватних осіб чи неурядових організацій на предмет порушення державою взятих на себе зобов'язань відповідно до Конвенції [5, с. 539] та протоколів до неї. Остаточні рішення суду є актами прямої дії та мають виконуватися державами-учасницями Конвенції [5, с. 539] в обов'язковому порядку. На-

гляд за виконанням судових рішень здійснює Комітет Міністрів Ради Європи.

Порядок виконання в Україні рішень Європейського суду визначається Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» [10]. Необхідно звернути увагу, що серед держав-учасниць Конвенції [5, с. 539] цей законодавчий акт аналогів не має [11].

За інформацією, розміщеною на офіційному сайті Міністерства юстиції України у зв'язку з порушенням свободи вираження поглядів (ст. 10 Конвенції [5, с. 539]), зокрема через звернення до публічної адміністрації (справа «Марченко проти України», заява № 4063/04), Європейським судом розглянуто по суті 9 справ проти України.

Як свідчить практика, значна кількість індивідуальних звернень визнаються Комітетом, Європейським судом неприйнятними.

Головним чином індивідуальні звернення не приймаються до розгляду, як правило, з причини недотримання їх авторами формальних умов прийняття Комітетом, Європейським судом таких ініціатив. До цих уніфікованих вимог належать:

– порушення рішеннями державних органів, що набрали законної сили, прав, закріплених у МПГПП (ст. 1 Факультативного протоколу до МПГПП [5, с. 69]) або Конвенції, протоколах до неї (ст. 34 Конвенції [5, с. 539]);

– заявником використано всі можливі способи захисту порушеного права всередині країни (п. «b»

ст. 5 Факультативного протоколу до МПГПП [5, с. 69], ч. 1 ст. 35 Конвенції [5, с. 539] за винятком випадків, коли застосування таких засобів безпідставно затягується;

– оскаржуване порушення не є або не було предметом розгляду інших міжнародних процедур у сфері захисту прав людини (п. «а» ст. 5 Факультативного протоколу до МПГПП [5, с. 69], п. «b» ч. 2 ст. 35 Конвенції [5, с. 539]);

– у зверненні вказано інформацію, що стосується особистих даних її автора (п. «а» ч. 1 ст. 27 МПГПП [5, с. 53], п. «а» ч. 2 ст. 35 Конвенції [5, с. 539]);

– зміст скарги сумісний з положеннями МПГПП [5, с. 53] та Конвенції [5, с. 539], вона є обґрунтованою, поданою без зловживання правом на подачу такої скарги (ч. 2 ст. 27 МПГПП [5, с. 53], ч. 3 ст. 35 Конвенції [5, с. 539]).

За умови дотримання процедурних формальностей щодо оформлення та подання індивідуальних звернень до Комітету, Європейського суду останні повною мірою можуть бути надійною практичною гарантією захисту декларованих МПГПП [5, с. 53], Конвенцією [5, с. 539] прав на свободу слова та ефективні засоби правового захисту, пов'язаного з ним права на звернення до публічної адміністрації. У кожному конкретному випадку вибір адресата індивідуального звернення доцільно здійснювати, ретельно проаналізувавши розглянуті вище процесуальні особливості та приклади вирішення аналогічних справ. Приклади індивідуальних звернень щодо захисту тих

або інших прав і свобод від часто повторюваних правопорушень з боку держави, результати їх вирішення міжнародними інституціями відображають реальний стан справ з дотримання прав та свобод у державі. Це допоможе змоделювати найімовірнішу ситуацію у справі щодо результатів її вирішення.

З огляду на існування окремих несприятливих тенденцій у правозахисній сфері всередині нашої країни є необхідним популяризувати серед населення індивідуальні звернення до міжнародних інституцій як доступний, надійний інструмент захисту прав і свобод. Чинниками, здатними підвищити ефективність відповідних заходів, можуть стати:

– постійна належна інформованість громадян про можливості захисту прав і свобод (після використання всіх національних засобів) за допомогою індивідуальних звернень до Комітету, Європейського суду тощо;

– забезпечення доступу широкого загалу до детальної, викладеної у простій формі, інформації про правила оформлення індивідуальних звернень, процедуру їх розгляду і вирішення відповідними міжнародними інституціями;

– узагальнення та поширення інформації про проблемні питання, що постають у правозахисній сфері, причини їх виникнення та шляхи вирішення на практиці;

– проведення навчань з окремих питань правозахисту, орієнтованих на широке коло слухачів та окремі цільові групи (державних службовців, адвокатів тощо);

– стимулювання на законодавчому рівні всередині країни: розвитку недержавних правозахисних організацій з інфраструктурою, здатною забезпечувати надання доступної (зокрема щодо вартості послуг) пересічним громадянам освітньої та практичної допомоги; співпраці правозахисних організацій з міжнародними органами, наділеними правозахисними повноваженнями відповідно до ст. 71 Статуту ООН [5, с. 37], Резолюції Комітету Міністрів (93)38 «Про взаємовідносини між Радою Європи і міжнародними неурядовими організаціями» і т.п.;

– теоретичні розробки за наведеною проблематикою тощо.

Таким чином, проведений аналіз ілюструє потенційну ефективність міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації. Однак, на наш погляд, право на звернення як одне з головних засобів правозахисту всередині країни та за її межами потребує прямого закріплення в МППП [5, с. 53], Конвенції [5, с. 539] тощо аналогічно Хартії основних прав Європейського Союзу (ст. 44 «Право на подачу петиції») [12], оскільки зі змісту названих документів не є очевидною така форма вираження свободи слова, як звернення, зокрема до публічної адміністрації. Отже, реалізація відповідних пропозицій заповнить вакуум в означеній сфері, буде свідчити про належну увагу міжнародної спільноти до одного з ефективних способів прояву представницької демократії в будь-якій цивілізованій країні.

Список використаних джерел:

1. Посол США в Україні: в Україні складалася атмосфера страху [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/photo-video/2014/02/15/7013975>.

2. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/9329>.

3. Эйде А. От конфронтации к сотрудничеству (конфликты в сфере прав человека и их разрешение) / Эйде А. // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989. – С. 120–123.

4. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Р. А. Мюллерсон. – М.: Юрид. лит., 1991. – 160 с.

5. Международные акты о правах человека : сборник документов. – М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА М, 1998. – 784 с.

6. Віденська декларація від 25 червня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_189.

7. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Черниченко С. В. Развитие международных стандартов и процедур в области прав человека / Черниченко С. В. // Права человека в истории человечества и в современном мире / редкол. : Аграновская Е. В., Лапкин О. А., Лукашева Е. А. (отв. ред.) – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1989. – 147 с.

9. Карташкин В. А. Международные механизмы защиты прав человека. Как подать жалобу в международные органы / В. А. Карташкин. – М.: Изд-во НОРМА, 2003. – 112 с.

10. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» [Електрон-

ний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

11. Виконання рішень Європейського суду з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1153046002>.

12. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

12. Хартія основних прав Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

Каменская Н. П. Международная система защиты права на обращение в публичную администрацию: некоторые особенности составляющих.

В статье исследованы особенности составляющих международной системы защиты права на обращение в публичную администрацию. Проиллюстрировано потенциальную эффективность этого правового феномена и доказано необходимость непосредственного закрепления права на обращение в публичную администрацию в отдельных международных соглашениях (участником которых есть Украина). Предложено ряд мероприятий для популяризации индивидуальных обращений в международные институты как доступного, надежного инструмента защиты прав и свобод.

Ключевые слова: права человека, защита прав, обращения, публичная администрация, индивидуальные обращения в международные институты, международная защита права на обращение в публичную администрацию.

Kamenskaya N. P. International system of human rights defense for addressing to the public administration: some particular components.

In the article there are studied the features of the components of the international system of human rights protection about the appeal to the public administration. It was illustrated the potential effectiveness of this legal phenomenon and was proved the need for direct fastening of the rights of appealing to the public administration in separate international agreements (participant of which is Ukraine itself). There was suggested the range of activities for popularizing of individual appeals to the international institutions, as an accessible, reliable tool to protect rights and freedoms.

Key words: human rights, protection of rights, appeal, public administration, individual appeals to the international institutions, international protection of the right for appealing to the public administration.

Стаття надійшла до редакції 06.06.2014