

ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УДК 342.7

НАЦИОНАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, ЗАНИМАЮЩИЕСЯ ПООЩРЕНИЕМ И ЗАЩИТОЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА)

Людмила ДЕШКО,
кандидат юридических наук, доцент, директор
Центра международного и европейского права,
доцент кафедры конституционного, международного и уголовного права
Донецкого национального университета

Екатерина ЯРЛУШКИНА,
помощник судьи
Окружного административного суда города Киева

SUMMARY

The article analyzes the competence of national institutions for the promotion and protection of human rights, established in accordance with the Paris Principles. It is revealed that these organizations have no legal means to enable them to independently carry out protection of subjective legal rights and fundamental freedoms. It is found that the competence of these institutions do not correspond to the criteria of the European standards of the remedies developed by the practice of European Court of Human Rights as a result of the interpretation of provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Appeal to these institutions is not a national effective remedy, which is to be exhausted when person would like to appeal to European Court of Human Rights.

Key words: human rights and fundamental freedoms, effective remedies, national institutions for the promotion and protection of human rights.

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется компетенция национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных в соответствии с Парижскими принципами. Выявлено, что они не имеют юридических средств, позволяющих им самостоятельно осуществлять защиту субъективных юридических прав человека и основных свобод. Установлено, что компетенция этих учреждений не соответствует критериям европейских стандартов средств правовой защиты, выработанных Европейским судом по правам человека вследствие толкования норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и что обращение к ним не является внутренним эффективным средством правовой защиты, которое подлежит исчерпанию при обращении каждого в Европейский суд по правам человека.

Ключевые слова: права человека и основные свободы, эффективные средства правовой защиты, национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека.

Постановка проблемы. Согласно ст. 55 Конституции Украины, каждый имеет право после исчерпания всех национальных средств правовой защиты обращаться за защитой своих прав и свобод в соответствующие международные судебные учреждения или к соответствующим органам международных организаций, членом или участником которых является Украина [1]. Согласно ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [2], каждый, чьи права и свободы, признанные в Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве. Европейский Суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права (ст. 35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Требование о необходимости использования заявителем внутренних средств правовой защиты до обращения в Суд является важным аспектом механизма защиты, установленного Конвенцией, которая носит субсидиарный характер относительно национальной системы защиты прав человека (решение ЕСПЧ в деле «Акдивар и другие против Турции» от 16 сентября 1996 г., § 65 [3], «А, В and С против Ирландии» от 16 декабря 2010 г. [4]). Для этого статья 35 § 1 Конвенции дает национальным органам возможность предотвратить или исправить предполагаемые нарушения Конвенции, в первую очередь, путем судебной защиты, прежде чем эти заявления будут поданы Суд. Тем не менее, должны быть исчерпаны только те средства, которые являются эффективными и доступными в теории и на практике в рассматриваемый период времени. В частности, средства должны быть способны обеспечить возмещение вреда заявителю и иметь разумные шансы на успех (решение в деле «Скоппола против Италии» от 17 сентября 2009 г., § 71 [5]).

При этом в пилотных решениях в делах против Украины Европейский Суд по права человека отмечает, что нарушения ст. 13 Конвенции являются систематическими, не были вызваны как отдельными случаями, так и не были связаны с определенным поворотом событий, а были результатом недостатков как в нормативно-правовом урегулировании, так и административной деятельности национальных властей, касающихся их обязательств по статье 13 Конвенции [6; 7].

Совет по правам человека ООН в резолюции «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека», принятой без голосования на 32-й сессии 5 июля 2012 г., приветствуя международное признание важности создания и укрепления независимых, плюралистических национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека в соответствии с Принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека («Парижские принципы»), призвал государства-члены создавать такие учреждения, а там, где они уже существуют, укреплять их в целях поощрения и защиты всех прав человека и основных свобод для всех, как это предусмотрено в Венской декларации и Программе действий, а также принимать такие меры в соответствии с Парижскими принципами. Так же Совет по правам человека ООН признал важную роль, которую национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, играют в Совете по правам человека, включая его механизм универсального периодического обзора – как на этапе подготовки, так и в последующей деятельности – и специальные процедуры, а также в договорных органах по правам человека в соответствии с резолюциями ООН. Приветствуя такое историческое расширение возможностей национальных правозащитных учреждений, созданных в соответствии с Парижскими принципами, вносить вклад в работу Совета по правам человека, как указывается в документе по итогам обзора работы Совета, принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 65/281 от 17 июня 2011 г., и решении 19/119 Совета от 22 марта 2012 г., призвал национальные правозащитные учреждения воспользоваться этими возможностями для участия в работе [8].

Выше изложенное свидетельствует об актуальности определения, является ли обращение к национальному учреждению, которое занимается поощрением и защитой прав человека, эффективным средством правовой защиты, согласно Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Анализ научных исследований свидетельствует о том, что в последней четверти XX столетия темой научных дискуссий в юридической литературе стал вопрос понятий юридической защиты и охраны (работы П. Анисимова, М. Орзиха, Н. Папичева, Т. Пашука, П. Рабиновича и др.), видов, полномочий и функций национальных учреждений, занимающихся содействием и защитой прав человека (работы А. Вурфа, Л. Зайденштикера, Р. Карвера, Л. Райфа, В. Чуксиной и др.). Вопрос же компетенции национальных учреждений, занимающихся содействием и защитой прав человека, созданных или предстоящих создать в соответствии с Парижскими принципами, с точки зрения соответствия их компетенции критериям европейских стандартов средств правовой защиты не был предметом научных исследований в юридической литературе.

Выше изложенное свидетельствует об актуальности изобретенной темы исследования.

Цель статьи – выявить, являются ли национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, созданные в соответствии с Парижскими принципами, внутренними эффективными средствами правовой защиты, подлежащими исчерпанию при обращении каждого в ЕСПЧ.

Изложение основного материала. О. Наливайко подчеркивает: «... не вызывает сомнения, что проблема эффективности юридических средств является в юриспруденции ключевой» [9, с. 5]. Вся история права, по сути, является историей проверки эффективности его влияния на общественные отношения, – подчеркивает И. Зенин [10, с. 87].

В решении в деле «Кудла против Польши» от 26 октября 2000 г. [11] ЕСПЧ отмечает: «Общепризнанно, что предоставляемая статьей 13 Конвенции защита не является абсолютной. Контекст, в котором совершается предполагаемое нарушение (либо группа нарушений), может ограничивать круг потенциальных средств правовой защиты. При данных обстоятельствах статья 13 Конвенции не считается неприменимой, а содержащееся в ней требование о наличии «эффективного средства правовой защиты» должно толковаться в том смысле, что государство-ответчик должно создавать такие «средства правовой защиты, которые являются настолько эффективными, насколько это возможно с учетом ограничений, имеющихся при обращении к этим средствам в [конкретном контексте]». ЕСПЧ хорошо осведомлен о вспомогательном характере своей роли и о том, что объект и цель, лежащие в основе Конвенции, как они изложены в статье 1 Конвенции, – Высокие Договаривающиеся Стороны должны обеспечить права и свободы каждому, находящемуся под их юрисдикцией, – будут подорваны наравне с его собственной способностью к функционированию, если не поощрять заявителей к использованию имеющихся в их распоряжении у государства средств по получению доступной компенсации (Постановление Европейского суда по делу «В. и Л. против Соединенного Королевства»). Правило об исчерпании внутригосударственных средств правовой защиты, упомянутое в пункте 1 статьи 35 Конвенции, таким образом, обязывает заявителей использовать в начале те средства защиты, которые обычно доступны им и достаточны во внутригосударственной правовой системе и позволяют им получить компенсацию за заявленные нарушения. Наличие подобных средств правовой защиты должно быть в достаточной степени точным как на практике, так и в теории, при отсутствии которых они будут лишены требуемой доступности и эффективности (решение ЕСПЧ в деле «Акдивар и другие против Турции», § 65–67, «Аксой против Турции»).

По смыслу статьи 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «эффективность средства правовой защиты» не зависит от определенности благоприятного для заявителя исхода. Так же «орган», указанный в данной норме, необязательно должен быть судебным; но, если он не является судебным, его полномочия и предоставляемые им гарантии имеют существенное значение при определении того, является ли эффективным данное средство правовой защиты. Кроме того, даже если какое-либо одно средство правовой защиты не соответствует требованиям статьи 13 Конвенции в полном объеме, им может соответствовать совокупность предусмотренных национальным законодательством средств (решение ЕСПЧ по делу «Сильвер и другие против Соединенного Королевства» от 25 марта 1983 г. [12], «Чахал против Соединенного Королевства» от 15 ноября 1996 г. [13]).

В решении по делу «Серинг против Соединенного Королевства» от 7 июля 1989 г. [14] ЕСПЧ подчеркивает, что статья 13 Конвенции гарантирует право на получение правовой защиты на национальном уровне для реального обеспечения прав и свобод, предусматриваемых Конвенцией, независимо от того, в какой правовой форме они обеспечиваются в национальной правовой системе. Таким образом, статья 13 требует наличия таких внутренних средств, которые позволяют компетентному «государственному органу» и рассматривать по существу жалобу на соответствующее нарушение Конвенции, и предоставлять соответствующую защиту.

В специальной литературе в зависимости от полномочий и функций выделяют такие типы учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека: комиссии по правам человека, уполномоченные/омбудсмены по правам человека (постомбудсмен институты), антидискриминационные омбудсмены/комиссии, институты/центры по правам человека, консультативные комиссии по правам человека, комплексные институты по правам человека. При этом специализированные правозащитные институты с узкой сферой компетенции (комиссии/омбудсмены по правам детей, женщин и т. д.) не соответствуют Парижским принципам и не считаются национальным учреждением, занимающимся поощрением и защитой прав человека, – отмечает В. Чуксина [15, с. 17].

В решении ЕСПЧ по делу «Чахал против Соединенного Королевства» от 15 ноября 1996 г. Суд отметил, что статья 13 гарантирует на национальном уровне эффективные правовые средства для осуществления прав и свобод, предусматриваемых Конвенцией, независимо от того, каким образом они выражены в правовой системе той или иной страны. Таким образом, суть этой статьи сводится к требованию предоставить человеку такие меры правовой защиты внутри страны, которые позволили бы компетентному государственному органу рассматривать по существу жалобы на нарушение положений Конвенции и предоставлять соответствующую судебную защиту, хотя государства – участники Конвенции имеют некоторую свободу усмотрения относительно того, каким образом они обеспечивают при этом выполнение своих обязательств (§ 145). Кроме того, Суд отмечает, что при некоторых обстоятельствах требования статьи 13 могут обеспечиваться всей совокупностью средств, предусматриваемых национальным правом.

Согласно Парижским принципам, национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, осуществляет следующие общие функции:

- представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады;
- поощряет и обеспечивает согласование национально-го законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;
- участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации

Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и в случае необходимости выражает свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;

- сотрудничает с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;

- содействует в разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимает участие в их осуществлении в школах, университетах и профессиональных кругах;

- предает гласности положение в области прав человека и усиливает борьбу против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также с помощью использования всех печатных органов.

Комиссии, обладающие квазисудебными полномочиями, осуществляют не только общие, но и дополнительные функции. Согласно Парижским принципам, это национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- достижение полюбовного урегулирования путем примирения, или в установленных законом пределах путем вынесения обязательных решений, или в случае необходимости на основе конфиденциальности;

- уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;

- заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;

- предоставление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отставания их прав.

Вместе с тем созданные в соответствии с Парижскими принципами национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, не имеют юридических средств, позволяющих им самостоятельно осуществлять защиту субъективных юридических прав человека и основных свобод: рассмотреть жалобу лица по сути и закончить такое рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства/средств защиты. Например, омбудсмен как национальный институт, занимающийся поощрением и защитой прав человека, созданный в соответствии с Парижскими принципами, применяет такие виды принуждения, как предупреждение или пресечение, тем не менее он их применяет без юрисдикционной деятельности.

В решении по делу «Силвер и другие против Соединенного Королевства» от 25 марта 1983 г., анализируя компетен-

цию омбудсмана, ЕСПЧ отмечает, что этот орган не имеет полномочий принимать обязательные для выполнения решения о назначении возмещения (§§ 115, 54).

В решении по делу «Александр Макаров против России» от 12 марта 2009 г. [16] ЕСПЧ, прежде всего, отмечает, что в качестве общего правила обращение к уполномоченному по правам человека не может считаться эффективным средством правовой защиты, как того требует статья Конвенции (Решение ЕСПЧ от 14 октября 1999 г. по делу «Лентинен против Финляндии», жалоба № 39076/97; с необходимыми изменениями Постановление ЕСПЧ от 26 марта 1987 г. по делу «Леандер против Швеции», § 80–84, Series A, № 116; Решение Комиссии по правам человека от 14 мая 1987 г. по делу «Монсьон против Франции», жалоба № 11192/84, Decisions and Reports (DR) 52, p. 235). ЕСПЧ не видит оснований для иного заключения в настоящем деле. Он напоминает, для того чтобы средство правовой защиты считалось эффективным, оно должно иметь возможность обеспечить возмещение в связи с жалобой. Это означает, что при определении эффективности средства правовой защиты должны учитываться полномочия и процессуальные гарантии органа, на который ссылаются власти как на средство правовой защиты. Сторонами не оспаривается, что уполномоченный по правам человека не имел полномочий для принятия решения, имеющего обязательную силу. Соответственно, ЕСПЧ находит, что обращение к уполномоченному по правам человека, органу, который мог только осуществлять наблюдение за управлением учреждений содержания под стражей, не может составлять эффективного средства правовой защиты в значении статьи 35 Конвенции.

Т. Пашук подчеркивает, что в решениях по делу «Эгмез против Кипра» и «Денизи и другие против Кипра» ЕСПЧ указал, что, исходя из его прецедентного права, жалоба к омбудсмену не может быть в принципе включена в число национальных средств защиты, которые должны быть исчерпаны, в соответствии со ст. 35 Конвенции, перед тем, как обратиться в ЕСПЧ [17].

Таким образом, созданные в соответствии с Парижскими принципами национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, не имеют юридических средств, позволяющих им самостоятельно осуществлять защиту субъективных юридических прав человека и основных свобод: рассмотреть жалобу лица по сути и закончить такое рассмотрение принятием обязательного для выполнения решения о применении эффективного средства/средств защиты.

Выводы.

1. Компетенция национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, созданных в соответствии с Парижскими принципами, не соответствует критериям европейских стандартов средств правовой защиты, подлежащих исчерпанию при обращении каждого в Европейский суд по правам человека.

2. Обращение к национальным учреждениям, занимающимся поощрением и защитой прав человека, созданным в соответствии с Парижскими принципами, не является внутренним эффективным средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано при обращении каждого в Европейский суд по правам человека.

Список использованной литературы

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 жовтня 1950 р. // Офіційний Вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270–302.

3. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Акдивар и другие против Турции» от 16 сентября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://www.echr.coe.int>.

4. Решение Европейского суда по правам человека в деле «А, В and С против Ирландии» от 16 декабря 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://docs.pravo.ru>.

5. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Скоппола против Италии» от 17 сентября 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://www.echr.coe.int>.

6. Deshko L. The subjective legal right structure to apply to the international judicial institutions or to the relevant bodies international organizations / L. Deshko // Права человека: теория, история, практика : сборник научных трудов, посвященный 65-летию Всеобщей декларации прав человека / под общ. ред. Е.М. Павленко. – Волгоград : Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2014. – 252 с.

7. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. – Donetsk : Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. – 148 p.

8. Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/449/73/PDF/N1344973.pdf?OpenElement/>.

9. Наливайко О.І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О.І. Наливайко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2002. – 186 с.

10. Зенин И.А. Теория эффективности гражданского законодательства / И.А. Зенин // Ученые юристы МГУ о современном праве. – М., 2005. – С. 85–95.

11. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Кудла против Польши» от 26 октября 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/19381560/17526715/>.

12. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Сильвер и другие против Соединенного Королевства» от 25 марта 1983 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis&c=#n13693846752619364551309_pointer.

13. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Чахал против Соединенного Королевства» от 15 ноября 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461497/2461497.htm>.

14. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Серинг против Соединенного Королевства» от 7 июля 1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.echr.ru/documents/doc/2461433/2461433.htm>.

15. Чуксина В. Проблема типологии национальных институтов по поощрению и защите прав человека / В. Чуксина // Известия ИГЭА. – 2012. – № 6 (86). – С. 116–121.

16. Решение Европейского суда по правам человека в деле «Александр Макаров против России» от 12 марта 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL: <http://european-court.ru/kriterii-priemlemosti-zhaloby-v-evropejskij-sud/neobhodimost-ischerpaniya-vsex-sredstv-pravovoj-zashhity-pered-obrashheniem-v-evropejskij-sud/>.

17. Пашук Т.І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод : дис. ... канд. юрид. наук / Т.І. Пашук. – Львів, 2006. – 175 с.