

УДК 342.9

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ РЕЖИМАМИ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНОЇ ПРАКТИКИ

Наталія КОВАЛЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

SUMMARY

The article analyzes the norms of international law, which define the legal basis limitation of human rights during the introduction of certain legal and administrative regimes, most of the state of emergency.

Key words: administrative and legal regime, human rights, state of emergency, European Court of Human Rights.

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано норми міжнародного права, що визначають правові основи обмеження прав і свобод людини під час введення тих чи інших адміністративно-правових режимів, здебільшого режимів надзвичайного стану.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, права людини, надзвичайний стан, Європейський суд із прав людини.

Постановка проблеми. З моменту встановлення глобальних контактів і створення міжнародних організацій питання правового регулювання надзвичайних ситуацій і введення спеціальних режимів стало всесвітньою, глобальною проблемою. Проте окремого міжнародно-правового акта, який був би присвячений введенню та реалізації надзвичайних режимів, на рівні міжнародно-правового регулювання не існує. Його відсутність пояснюється обмеженістю міжнародного права фактом існування суверенного права кожної держави на самостійне внутрішнє управління; водночас слід зазначити, що сучасні держави добровільно відмовляються від частини власних суверенних прав для ефективної взаємодії у справах обмеження загроз, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій.

Актуальність теми. З упевненістю можна сказати, що термін «адміністративно-правовий режим» міцно закріпився у вітчизняній правовій доктрині. І якщо раніше це поняття розроблялося переважно в межах загальної теорії права, то нині поняття «адміністративно-правовий режим» укріпило й дедалі поширює свої позиції як в адміністративно-правовій науці, так і в юридичній практиці. Питання функціонування адміністративно-правових режимів є предметом наукових досліджень таких відомих вчених, як, зокрема, Т.О. Коломоєць, Д.Н. Бахрах, В.Я. Настюк, Н.І. Матузов, Г.С. Беляєва, А.С. Спаський, Т.П. Мінка.

Отже, **метою статті** є аналіз норм міжнародного права, що встановлюють можливості обмеження прав, свобод людини через механізми адміністративно-правових режимів.

Об'єктом дослідження є чинні міжнародні нормативно-правові акти, що встановлюють обмеження прав людини через механізми адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тісно чи іншою мірою питання правового регулювання надзвичайних ситуацій і введення спеціальних режимів висвітлені в низці міжнародно-правових актів, до яких слід віднести Конвенцію про мирне вирішення міжнародних суперечок від 5 (18) жовтня 1907 р.; Договір про відмову від війни як засади національної політики від 27 серпня 1928 р.; Загальну декларацію прав людини від 10 грудня 1948 р.; Женевську конвенцію про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях від 12 серпня 1949 р.; Женевську конвенцію про поліпшення долі поранених, хворих та осіб, які зазнали корабельної аварії, із складу збройних сил на морі від 12 серпня 1949 р.; Жене-

вську конвенцію про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р.; Женевську конвенцію про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р.; Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.; Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.; Декларацію про захист жінок і дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів від 14 грудня 1974 р.; Додатковий протокол I до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 р.; Додатковий протокол II до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру, від 5 червня 1977 р.; Конвенцію про заборону воєнного або будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 18 травня 1978 р.; Конвенцію про фізичний захист ядерного матеріалу від 3 березня 1980 р.; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання від 10 грудня 1984 р.; Конвенцію про допомогу в разі ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації від 26 вересня 1986 р.; Конвенцію про оперативне оповіщення про ядерну аварію від 26 вересня 1986 р.; Конвенцію про права дитини від 20 листопада 1989 р.; Конвенцію про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р.; Декларацію Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток від 14 червня 1992 р.; Конвенцію про ядерну безпеку від 17 червня 1994 р.; Об'єднану конвенцію про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 5 вересня 1997 р.; Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішення та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища від 25 травня 1998 р. [1–7] тощо.

Беручи до уваги важливість згаданих міжнародно-правових документів для питань правового регулювання адміністративно-правових режимів, розглянемо окремі їх положення більш ґрунтовно.

Безумовно, насамперед слід звернутися до положень Загальної декларації прав людини, прийнятої 10 грудня 1948 р. [2], яка є першим міжнародним актом, в якому

викладено громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права людини та проголошено необхідність єдиного розуміння прав і свобод людини. При цьому в ч. 2 ст. 29 Декларації передбачені певні обмеження прав і свобод людини й оговорено можливість такого обмеження у разі чіткого передбачення його випадків на рівні законодавчого акта.

Обмеження прав людини стає змістом норм Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Так, у першому з зазначених документів містяться норми, що стосуються обмежень прав і свобод людини при надзвичайному стані. Це стосується відносин, які закріплені та врегульовані ст. ст. 4–8, 11, 15, 16, 18 Пакту [8].

Крім того, важливим в аспекті нашого дослідження є встановлене п. 3 ст. 8 Пакту правило, відповідно до якого накладається заборона на примушення особи до примусової чи обов'язкової праці. При цьому на підставі застережень це правило не поширюється на будь-яку службу військового характеру, а в тих країнах, в яких визнається відмова від військової служби з політичних чи релігійно-етичних мотивів, передбачається законом для осіб, які відмовляються від військової служби з таких мотивів; будь-яку службу, що вимагається у випадках надзвичайного стану або лиха, що загрожує життю чи благополуччю населення; будь-яку роботу або службу, яка входить до звичайних громадянських обов'язків.

Отже, згідно з цією нормою міжнародного документа національний законодавець має право встановлювати обов'язок щодо проходження військової або альтернативної служби, а також обов'язковість громадських робіт у разі введення спеціальних адміністративно-правових режимів надзвичайного або воєнного стану в державі.

Важливою, на наш погляд, є також Декларація про захист жінок і дітей за надзвичайних обставин і в період збройних конфліктів від 14 грудня 1974 р. [1], спрямована на захист найбільш незахищених верств населення – жінок і дітей. Зокрема, Декларація забороняє напад на цивільне населення і його бомбардування, використання хімічної та бактеріологічної зброї; усі форми репресій і жорстоке нелюдське поводження, включаючи ув'язнення, катування, каральні міри, принизливе поводження і насильство.

У п. 6 Декларації закріплено, що жінки і діти, які належать до цивільного населення, не повинні позбавлятися житла, їжі, медичної допомоги або інших невід'ємних прав [9, с. 263–268].

На наш погляд, ці міжнародні нормативні документи відображають правові аспекти важливої глобальної тенденції сучасного права – тенденції гуманізації, що, безсумнівно, стало рисою й адміністративно-правових режимів. Навіть в умовах, що потребують обмеження звичного обсягу прав і свобод особи, деякі права і свободи проголошуються обов'язковими для дотримання; навіть в умовах, небезпечних для всіх груп населення, деякі групи проголошуються такими, що потребують особливого захисту.

Приділивши увагу актам глобального рівня, звернемося до регіональних міжнародних нормативних документів. Так, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція) [4] належить до таких документів, що безпосередньо регулюють реалізацію адміністративно-правових режимів.

Підтримуємо позицію, згідно з якою ця Конвенція – чи не єдиний міжнародний документ, що не тільки закріплює права людини, але й конструює систему їх захисту: фіксація прав та свобод у ній супроводжується створенням спеціального механізму їх імплементації, сутність якого полягає у виникненні на європейському просторі особливого органу, першого у своєму роді у всесвітній історії, –

Європейського суду з прав людини. У цьому науковці вбачають визначальну рису Конвенції, її головну цінність [10, с. 128–129].

Європейська конвенція з прав людини за змістом є міжнародно-правовим інструментом, призначеним захищати права людини, а за формою – договором, юридично обов'язковим для Високих Договірних Сторін, який встановлює систему контролю за здійсненням прав людини в межах кожної країни – члена Ради Європи (України в тому числі). Як відомо, 9 листопада 1995 р. наша держава підписала Конвенцію; після її ратифікації Верховною Радою 17 липня 1997 р. Конвенція набула чинності для України. Таким чином, юрисдикція Європейського суду стала для України обов'язковою, що потребує гармонізації її правової системи з нормами і стандартами Ради Європи. До того ж згідно зі ст. 9 Конституції України міжнародно-правовим нормам в українській правовій системі віддається перевага перед національними. Тобто українська система захисту прав і свобод людини стала частиною наднаціональної європейської системи.

Обидва зазначені вище аспекти, а саме репрезентація Конвенції у вигляді міжнародної угоди, держави-учасниці якої брали на себе відповідні зобов'язання, і створення Європейського суду з прав людини як особливої системи контролю за дотриманням зазначених прав на рівні окремих держав, роблять Конвенцію про захист прав людини і основних свобод унікальним міжнаціональним правовим документом, призначеним для регулювання відносин між державою та її громадянами, дієвим знаряддям захисту особи від свавілля державної влади.

Значимо також, що ще 1980 р. Норвезьким інститутом з прав людини був уперше розроблений проект Декларації «Про мінімальні гуманітарні стандарти» [11], пізніше неодноразово змінений та доповнений (у 1987, 1990 та 1994 рр.). Декларація «Про мінімальні гуманітарні стандарти» роз'яснює такі аспекти адміністративно-правового режиму, як сфера дії і мета режиму надзвичайного стану; принцип рівності та недопущення дискримінації з будь-яких ознак; обсяг особистих прав людини, що не можуть бути обмежені за будь-яких обставин. Документом визначаються правила позбавлення волі; закріплюється принцип заборони нападу на осіб, які не беруть участь у конфлікті; закріплюються правила переміщення населення; визначаються норми процесуальних та судових процедур; визначається принцип захисту прав окремих етнічних і соціальних груп в умовах дії режиму надзвичайного стану тощо. Нині Декларація ще не прийнята міжнародною спільнотою як юридичний документ, однак її існування слугує підтвердженням гуманістичної еволюції міжнародно-правових норм стосовно захисту прав людини в екстремальних умовах.

Розглянуті документи окреслюють загальне коло прав і свобод людини, що є визначальним для інших міжнародних нормативних актів, покликаних регулювати надзвичайні ситуації режимними засобами. Зрозуміло, що якщо йдеться про наднаціональний рівень правових відносин, факторами введення адміністративно-правових режимів насамперед будуть виступати конкретні актуальні небезпеки. Пропонуємо розглянути міжнародні документи, покликані регулювати взаємодію держав у таких ситуаціях, за зазначеним розподілом.

Можемо зазначити, що міжнародно-правове забезпечення реакції на природні загрози – боротьби зі стихійними лихами – спеціалістами з цього напрямку визнається незадовільним. Так, австралійські фахівці Р.Дж. Хардкасл та А.Т.Л. Чуа, правознавці і члени Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, розглядають питання виведення права на отримання гуманітарної допомоги

у разі стихійного лиха на рівень принципу міжнародного права. На їхню думку, відсутність міжнародно-нормативної фіксації такого права призводить до того, що держави й міжнародні організації зтягають надання допомоги, тоді як зростаюча кількість стихійних лих потребує рішучих дій. Автори пропонують розробити й легітимізувати чіткий алгоритм взаємодії між державою, що потерпає від стихійного лиха, та державами, що згодні надати їй допомогу, через функціонування міжнародних гуманітарних організацій – спілок Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, організації «Лікарі без кордонів», Всесвітньої продовольчої програми ООН – та закріпити його в окремому міжнародно-правовому акті [12]. Іншими словами, створення особливого режиму взаємодії на міждержавному рівні в умовах стихійного лиха ще не відбулося, але діяльність у цьому напрямі проводиться.

До переліку міжнародних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються правового регулювання спеціальних адміністративно-правових режимів у сфері охорони довкілля та мінімізації наслідків антропогенних катастроф, слід віднести насамперед Конвенцію про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р. [13], в якій затверджено обов'язки держав вживати необхідних заходів для попередження зазначених аварій та забезпечення і підтримання відповідної готовності до надзвичайних ситуацій з метою ліквідації їхніх наслідків, визначено інформаційні, організаційні та процедурні аспекти ліквідації надзвичайної ситуації, встановлено джерело матеріальних ресурсів для проведення аварійних робіт.

Серед інших міжнародно-правових актів екологічної спрямованості у зв'язку з тематикою адміністративно-правових режимів слід виокремити ті, що встановлюють правила та алгоритми міжнародної взаємодії у випадку надзвичайної екологічної ситуації (наприклад, Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадку аварій, які призводять до забруднення нафтою, від 29 листопада 1969 р., Міжнародна конвенція про створення Міжнародного фонду для компенсації шкоди від забруднення нафтою від 18 грудня 1971 р., Конвенція про допомогу у випадку ядерної аварії чи радіаційної аварійної ситуації від 26 вересня 1986 р.); для попередження надзвичайних екологічних ситуацій (Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду від 21 травня 1963 р., Конвенція про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення від 13 січня 1993 р., Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 р., Протокол про відповідальність і компенсацію за шкоду, завдану в результаті транскордонного перевезення небезпечних відходів і їх видалення, від 10 грудня 1999 р.); на спеціальних (режимних) об'єктах (Договір про Антарктику від 1 грудня 1959 р., Протокол з проблем води і здоров'я до Конвенції про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер від 17 червня 1999 р.).

Серед міжнародних документів, що нормативно встановлюють порядок і умови ведення війн та збройних конфліктів, слід назвати Гаазькі конвенції та декларації 1899 і 1907 рр., Женевські конвенції про захист жертв війни 1949 р. і Додаткові протоколи до них 1977 р., резолюції Генеральної Асамблеї ООН. Значимо при цьому, що норми, які в них містяться, належать до галузі міжнародно-гуманітарного, а не адміністративного права; тому ми не будемо затримуватися на питанні стосовно змісту зазначених документів, переходячи до розгляду нормативного забезпечення адміністративно-правових режимів, пов'язаних із ситуаціями збройної агресії, в законодавствах окремих країн.

Висновки. У висновку слід сказати, що міжнародно-правове регулювання насамперед зосереджено на режимах надзвичайного стану. За типом загроз, що викликають необхідність у введенні зазначених режимів, можна умовно виділити три групи: режими, покликані ліквідувати загрози з боку природи, антропогенно-технічні або агресивно-війовничі загрози. Міжнародно-правове поле містить нормативні документи, присвячені юридичному забезпеченню режимів усіх трьох типів; при цьому міжнародні норми мають характер угод, в яких держави-сторони наділяються певними правами й обов'язками стосовно одна одної.

Визначальною рисою міжнародно-правового забезпечення адміністративно-правових режимів, на нашу думку, є те, що зазначені документи виводять на перші позиції не інтереси окремої держави й навіть не наднаціональні інтереси світової спільноти взагалі, а права особи і громадянина. Міжнародно-правові принципи режиму надзвичайного стану, що містяться у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основних свобод та інших документах, мають обов'язковий характер для національного законодавства держав, які беруть у них участь. При цьому функції контролю за практикою застосування міжнародного законодавства та вирішення спорів, що виникають у зв'язку з цим, покладаються на спеціальні міжнародні організації, а саме на Комітет з прав людини, Європейську комісію з прав людини, Європейський суд з прав людини.

Список використаної літератури:

1. Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных ситуациях и во время вооруженных конфликтов // Международное право в документах : [учеб. пособие] / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – 824 с.
2. Загальна декларація прав людини // Права людини (основні міжнародно-правові документи) : зб. док. / упоряд. Ю.А. Качуренко. – К. : Наук. думка, 1989. – 248 с.
3. Дополнительный протокол II к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера от 8 июня 1977 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.
4. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Международное право в документах : [учеб. пособ.] / сост.: Н.Т. Блатова, Г.М. Мелков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2002. – 824 с.
5. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.
6. Женевская конвенция об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

7. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях от 12 августа 1949 г. // Действующее международное право : в 3 т. / сост.: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1997– . – Т. 2 : Разделы XIV–XVI: Международное гуманитарное право. Обеспечение международной безопасности: всемирная безопасность, региональная безопасность; разоружение. Вооруженные конфликты и международное право. – 1997. – 832 с.

8. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: позиція держави та погляд громадянського суспільства : збірка документів / Інститут законодавства Верховної Ради України; Міжнародний юридичний центр «Легітим» / О.М. Руднева (наук. ред.), О.М. Руднева (упоряд.), Г.О. Христова (упоряд.). – К. : Істина, 2007. – 240 с.

9. Магда С.О. Реалізація права на правову допомогу в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів /

С.О. Магда // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 263–268.

10. Басов А.В. Міжнародно-правова регламентація надзвичайного стану / А.В. Басов // Право України. – 2005. – № 12. – С. 126–129.

11. О минимальных гуманитарных стандартах: декларация, перепечатана в Доклад ООН E/CN.4/1995/116 от 31 января 1995 г.

12. Хардкасл Р.Дж. Гуманитарная помощь: о праве на доступ к жертвам стихийных бедствий / Р.Дж. Хардкасл, Т.Л.А. Чуа // Международный журнал Красного Креста. – 2004. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/article/other/review-article-121004.htm>.

13. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій від 17 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.