

Г. Хрystова, кандидат юридичних наук
(НЮА України),

Н. Панаріна, аспірантка НЮА України

Право на звернення до міжнародних судових установ та відповідних органів міжнародних організацій в системі гарантій правопорядку*

Стан правопорядку в країні визначається низкою чинників, серед яких чи не основним виступає рівень забезпеченості основних прав і свобод людини в обсязі міжнародних стандартів. Як динамічне соціальне явище, що характеризує якісний рівень правового життя суспільства, правопорядок потребує постійної системної підтримки та охорони. На правову поведінку суб'єктів правопорядку впливає значна кількість різноманітних чинників як позитивного, так і негативного спрямування. Сукупність позитивних чинників утворюють гарантії правопорядку, ядром яких виступає ефективний механізм захисту прав і свобод особи.

Проблема гарантій правопорядку незабаром залишилася практично поза увагою дослідників. Окремо питання щодо гарантій правопорядку на монографічному та дисертаційному рівнях ані в радянській період, ані в роки незалежності взагалі не піднімалося. Лише в деяких публікаціях зустрічається огляд гарантій правопорядку в зв'язку із гарантіями законності¹. Проблемі гарантій законності в останні роки було присвячено низку самостійних досліджень російських учених-правознавців, серед яких слід виділити роботи А. Демидова, А. Єфремова, О. Олейникова та ін.² У них пропонуються як класичні, так і авторські підходи

* Матеріал Г. Хрystової зібрано в ході реалізації проекту «Імплементация міжнародних стандартів прав людини в Україні».

¹ Див.: Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 399–403; *Авраменко Л. В.* Теорія держави та права: Навч. посіб. – Х., 2004. – 283, 284; *Виссаров А. В.* Правопорядок и субъекты его обеспечения (теоретико-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. – М., 2003. – С. 65–91 та ін.

² Див.: *Демидов В. В.* Законность в современном российском государстве: Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. – Н. Новгород, 2004; *Ефремов А. Ф.* Принципы и гарантии законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. – М., 1999; *Олейников О. В.* Принцип законности и гарантии его реализации в уголовном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 08. – Рязань, 2003 та ін.

до класифікації гарантій законності та правопорядку, проте вони залишають поза увагою *нові гарантії*, які з'явилися й актуалізувалися через упровадження нових інститутів захисту та відновлення порушених прав.

З приводу ототожнення гарантій законності та правопорядку В. Лазарев зазначав, що «при вивченні законності та правопорядку використовуються схожі поняття та категорії, одночасно вивчаються рівень, стан, гарантії як законності, так і правопорядку»¹. З таким підходом можна погодитися лише за умови переосмислення деяких засад теорії законності з урахуванням сучасних тенденцій розвитку національної правової системи України та її узгодження із демократичними стандартами правозахисту. Йдеться, зокрема, про доповнення вимоги щодо суворого та неухильного виконання законів усіма суб'єктами права вимогою щодо імплементації в національне законодавство й юридичну практику положень міжнародних-правових договорів, ратифікованих Україною, та суворого виконання вимог цих договорів зобов'язаними особами, передусім державою. Оновлення розуміння законності виступає передумовою достовірності тези про ідентичність гарантій законності та правопорядку, оскільки останні мають забезпечити втілення в суспільне життя вимог права в усій багатоманітності його проявів та форм.

Отже, мета цієї статті — дослідити різні підходи до системи гарантій правопорядку, визначити їх основні різновиди та зосередитися на дослідженні нових гарантій правопорядку, що раніше не вивчалися, передусім права на звернення до міжнародних судових установ та відповідних органів міжнародних організацій як однієї з вихідних юридичних гарантій правопорядку, яка набуває все більшої актуальності через недосконалість та недостатню ефективність національної судової системи.

Компаративний аналіз підходів до поняття «гарантії правопорядку», що пропонуються відомими дослідниками цієї проблематики (О. Лукашевою, П. Рабіновичем, В. Лазаревим, В. Ткаченком та ін.)², дає підстави стверджувати: всі вони в принципі не суперечать один одному та різняться в деталях. Під гарантіями правопорядку слід розуміти сукупність об'єктивних

¹ Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: Учебник. – М., 2000. – С. 429.

² Див.: Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. – М., 1973. – С. 37–38; Рабинович П. М. Упрочение законности – закономерность социализма. – Львов, 1975. – С. 232–233; Лазарев В. В. Теория государства и права. – М., 1992. – С. 174; Загальна теорія держави і права. – 2002. – С. 399; Авраменко Л. В. Вказ. праця. – С. 283 та ін.

і суб'єктивних умов (чинників) позитивного спрямування та спеціальних юридичних й організаційних засобів, які ефективно впливають на стан правопорядку і спрямовані на його забезпечення та охорону.

В радянський період розрізняли матеріальні, політичні, соціальні, ідеологічні та спеціально-юридичні гарантії правопорядку. А. Єфремов зазначає, що класифікація гарантії правопорядку за традиційною схемою, прийнятою ще за радянських часів, не дає відповіді на питання, чому порушується правопорядок та які заходи необхідно вжити для усунення таких порушень. У зв'язку з цим він пропонує вирізняти політичні, економічні, організаційні й юридичні гарантії законності та правопорядку¹. А. Віссаров поряд з економічними, політичними та юридичними гарантіями правопорядку виділяє соціально-духовні та суспільні гарантії², відносячи до останніх діяльність громадян та їх об'єднань щодо підтримки правопорядку (адвокатури, ЗМІ тощо).

В. Ткаченко пропонує поділяти гарантії правопорядку на загальні (економічні, політичні, соціальні, ідеологічні) та спеціальні (юридичні)³. Погоджуючись з таким підходом, В. Потапов зазначає, що серед гарантій законності і правопорядку слід виділяти загальні умови та спеціальні засоби⁴. *Загальні умови* — це об'єктивні (економічні, політичні, духовні та ін.) умови суспільного життя, які визначають наперед правове регулювання. Ці умови створюють певне середовище формування права та його функціонування. Вони до відомої міри визнають й спеціальні засоби щодо забезпечення правопорядку.

Проте загальні умови законності не здатні поновити порушене право та забезпечити притягнення винних до юридичної відповідальності. Ця умова правопорядку досягається через спеціальні засоби, тобто юридичні гарантії, які являють собою сукупність пов'язаних з правом умов, засобів та організаційно-правових заходів, «внутрішніх юридичних механізмів»⁵, безпосередньо спрямованих на забезпечення правопорядку. Юридичні гарантії виступають юридичними формами загальних гарантій, однак не зливаються з ними, не втрачають своєї юридичної якості (формально-нормативне закріплення, процесуальний порядок реалізації, державна забезпеченість тощо).

¹ Див.: *Єфремов А. Ф.* Вказ. праця. — С. 13.

² Див.: *Виссаров А. В.* Вказ. праця. — С. 65–75.

³ Див.: *Загальна теорія держави і права.* — 2002. — С. 399.

⁴ Див.: *Потапов В. А.* Законность и правомерное поведение граждан в условиях реформирования России (региональный аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12. 00. 01. — Н. Новгород, 1995. — С. 37 – 45.

⁵ *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. — М., 1981. — Т. 1. — С. 234.

В літературі досить широко висвітлено питання щодо різновидів юридичних гарантії законності та правопорядку, але переважна більшість цих класифікацій не відтворює сучасний розвиток багатьох інститутів правової системи, не відображає нові елементи механізму забезпечення прав та свобод як фундаменту правопорядку. Відповідно ці класифікації не дають відповіді на питання, чому порушується правопорядок та які заходи необхідно вжити для усунення таких порушень.

Проте деякі вчені обрали шлях творчого переосмислення системи юридичних гарантій, не залишаючи поза увагою юридичні новели, які покликані виступати надійними засобами вдосконалення правопорядку в сучасних умовах. Вони наголошують на ключовому значенні *права на судовий захист як юридичної гарантії правопорядку*. Так, В. Ткаченко пропонує розрізнити правові умови (стан чинного права і законодавства, стан юридичної науки, її прогресивний характер тощо), правові засоби (принципи, норми та процедури, що покликані забезпечити верховенство права та ефективну реалізацію прав і свобод людини, їх захист та забезпечення), а також організаційно-правові заходи, провідна роль серед яких належить діяльності судової системи країни. Розкриваючи правові засоби забезпечення правопорядку, він вказує на важливе місце, яке посідає серед них право на судовий захист¹.

Значну увагу «суду як гарантії правопорядку» та праву на судовий захист «як передумови забезпечення прав людини та зміцнення правопорядку» приділяє А. Віссаров². В класифікації юридичних гарантій, що їх пропонує А. Єфремов, право на судовий захист має самостійне значення поряд з процесуальними формами захисту прав і законних інтересів, наглядом і контролем та юридичною відповідальністю. Зміст цього права він розкриває через принцип всезагальності судового захисту та неприпустимості обмеження можливості судового оскарження³.

Однією з найважливіших складових права на судових захист виступає право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, що передбачене в абз. 3 ст. 55 Конституції України⁴. Аналіз ратифікованих Україною між-

¹ Див.: Загальна теорія держави і права. – С. 402.

² Див.: *Виссаров А. В.* Вказ. праця. – С. 81–85.

³ Див.: *Єфремов А. Ф.* Вказ. праця. – С. 6–7, 17.

⁴ Про це право в контексті юридичних гарантій правопорядку та законності згадується чи не в єдиному джерелі – підручнику «Загальна теорія держави і права» (за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина, с. 402).

народних договорів з прав людини та відповідних актів законодавства України дозволив нам визначити, що такими міжнародними судовими установами та органами міжнародних організацій, юрисдикція яких визнана Україною, є:

– *Європейський суд з прав людини*, створений згідно із ст. 19 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікованої Законом України від 17 липня 1997 р. «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції»¹.

– *Комітет ООН з прав людини*, уповноважений приймати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб на порушення прав, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, відповідно до ст. 1 Факультативного протоколу до цього Пакту, визнаного Постановою Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. «Про приєднання Української Радянської Соціалістичної Республіки до Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права»;

– *Комітет ООН проти катувань*, створений згідно з Конвенцією ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 р., визнаною Указом Президії Верховної Ради УРСР від 26 січня 1987 р., що є чинним на території України відповідно до Закону України від 12 вересня 1991 р. «Про правонаступництво України». Законом від 5 листопада 1998 р. «Про зняття застережень України до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання» Україна повністю визнала на своїй території дію ст. 22 цієї Конвенції щодо визнання компетенції Комітету проти катувань одержувати та розглядати індивідуальні скарги осіб на порушення прав, передбачених Конвенцією;

– *Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації*, уповноважений приймати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб щодо порушення прав, передбачених Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р., відповідно до ст. 14 Конвенції. Конвенція набула чинності для УРСР 7 квітня 1969 р. та діє на території України відповідно до Закону «Про правонаступництво України»;

– *Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок*, уповноважений приймати та розглядати повідомлення від осіб чи груп осіб на порушення прав, передбачених Конвенцією про ліквідацію усіх форм

¹ Назву Закону викладено в новій редакції відповідно до Закону України від 9 лютого 2006 р. «Про внесення змін до деяких законів України».

дискримінації щодо жінок, відповідно до ст. ст. 1 та 2 Факультативного протоколу до Конвенції, ратифікованого Законом України від 5 червня 2003 р. «Про ратифікацію Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок».

Розгляд міжнародними судовими установами та відповідними органами міжнародних організацій індивідуальних скарг проходить два основні етапи: *етап прийнятності* та *етап розгляду справи по суті*. Прийнятність повідомлення пов'язана з офіційними вимогами, яким повинна відповідати індивідуальна скарга, перш ніж міжнародна судова установа або відповідний орган може перейти до її розгляду по суті. Однією з таких вимог є вичерпання особою всіх доступних внутрішніх засобів правового захисту, до яких передусім належить розгляд справи судовими інстанціями всіх рівнів аж до вищої інстанції в системі судочинства відповідної країни. Якщо ж в результаті використання всіх національних засобів захисту права особи не було захищено та поновлено, відповідальність за порушення її прав покладається на державу, яка не спромоглася створити ефективний механізм захисту порушених прав.

Такий підхід обґрунтовує подання індивідуальної скарги до міжнародних судових установ та відповідних органів не проти осіб, що виступили фактичними порушниками її прав, а *проти держави*. У свою чергу, право на оскарження дій посадових осіб на національному рівні, відповідно й дій держави в цілому на міжнародному рівні, виступає однією з найважливіших юридичних гарантій правопорядку.

На стадії розгляду справи по суті зазначені міжнародні судові установи або відповідні органи міжнародних організацій ухвалюють *рішення*, які містять підсумкову позицію цих органів щодо того, чи мало місце порушення прав особи або групи осіб з боку держави в даній конкретній справі. Навколо юридичної сили цих рішень точаться доволі гострі дискусії. Стосовно рішень Європейського суду ця проблема в Україні здобула остаточного розв'язання через ухвалення Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», в ст. 2 якого прямо зазначено, що рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковими для виконання Україною. Умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини тягне за собою відповідальність, передбачену ч. 3 ст. 382 КК України.

Проблема юридичної сили рішень названих відповідних органів міжнародних організацій до останнього часу залишалася взагалі поза увагою законодавця та наукової спільноти України. Чи не вперше в Ук-

раїні вона була піднята в контексті аналізу процедури контролю за виконанням державою своїх зобов'язань згідно з міжнародними договорами з прав людини у «Віснику Верховного Суду України»¹.

Характер обов'язковості рішень уповноважених міжнародних органів в індивідуальних справах обговорювався на міжнародному рівні, проте світові експерти не дійшли одностайної згоди з цього приводу. Так, Голова Комітету ООН з прав людини пані Шане вважає, що ці органи не є судом у його класичному розумінні та можуть розглядатися як так звані «квазісудові» органи, рішення яких виражають авторитетну позицію експертів, що входять до їх складу. На думку професора Енкіна, рішення відповідних органів міжнародних організацій, уповноважених розглядати повідомлення від приватних осіб про припустиме порушення їх прав, повинні розглядатися державами-учасницями як судові рішення, що мають обов'язкову юридичну силу, оскільки ратифікація державою-учасницею відповідного міжнародно-правового договору означає визнання нею компетенції цих органів, у тому числі щодо ухвалення рішень в індивідуальних справах.

Досить категоричну позицію щодо юридичної сили рішень цих органів займає експерт Комітету ООН з прав людини пан Шайнін, який однозначно вважає, що рішення відповідних органів міжнародних організацій за індивідуальними скаргами є обов'язковими для держав-учасниць, оскільки ці рішення є втіленням не волі цих органів, а волі відповідного міжнародно-правового договору з прав людини, обов'язковість якого визнана державою-учасницею через ратифікацію чи приєднання. Якщо ж держава-учасниця не виконує ці рішення, то такі дії повинні тлумачитися як невиконання нею міжнародно-правових зобов'язань, що є підставою для винесення цього питання на обговорення Ради Безпеки ООН і застосування щодо такої держави відповідних міжнародних санкцій².

На відміну від рішень Європейського суду з прав людини проблему виконання рішень відповідних органів міжнародних організацій у спра-

¹ Див.: Руднєва О. М., Христова Г. О. Процедура контролю за виконанням державою зобов'язань згідно з Конвенцією про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 5 (69). – С. 38–43. Проблема виконання рішень в індивідуальних скаргах уповноважених органів міжнародних організацій, членом яких є Україна, піднімалася також в Альтернативній доповіді щодо виконання Україною положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, підготовлені МЮЦ «Легітим» (липень, 2006).

² Див.: Матеріали інтерв'ю експертів МЮЦ «Легітим» із зазначеними особами /www. legiteam. ws, а також матеріали дискусії на сайті www. abo. fi/institut/imr(v)/seminars/domestic impact of findings of treaty bodies

вах щодо порушення прав осіб з боку держави не врегульовано національним законодавством України. Процесуальне законодавство визначає процесуальні наслідки визнання судового рішення *міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною*, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. Так, відповідно до п. 2 ст. 237 КАС України судові рішення в адміністративних справах можуть бути переглянуті Верховним Судом України за винятковими обставинами, якщо вони оскаржені з мотивів визнання судових рішень міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, такими, що порушують міжнародні зобов'язання України. З цих самих мотивів можуть бути оскаржені та переглянуті Верховним Судом України у зв'язку з винятковими обставинами після їх перегляду в касаційному порядку й *судові рішення у цивільних справах*, як це передбачено в п. 2 ст. 354 ЦПК України.

На цій же підставі сторони у справі та Генеральний прокурор України мають право оскаржити до Верховного Суду України у касаційному порядку відповідні постанови чи ухвали Вищого господарського суду України та апеляційного господарського суду (п. 4 ст. 111¹⁵ ГПК України). Проте питання щодо можливості застосування цих положень процесуального законодавства України стосовно рішень відповідних органів міжнародних організацій, учасником яких є Україна, залишається відкритим, тим більше, що аналогія закону в галузях процесуального права, як правило, не допускається.

Наведене дозволяє дійти загального висновку про те, що невизначеність на законодавчому рівні юридичних наслідків рішень відповідних органів міжнародних організацій, учасником яких є Україна, зводить нанівець ефективність права на звернення до міжнародних судових установ та відповідних органів міжнародних організацій як однієї з вихідних юридичних гарантій правопорядку. В зв'язку з цим оптимальним шляхом заповнення цієї істотної прогалини в процесуальному законодавстві України є внесення відповідних змін до нього.

Наприкінці зазначимо, що перспективний напрямок наукових досліджень становить вивчення правових інститутів, які відносно недавно поповнили правову системи України та посіли значне місце серед юридичних гарантій правопорядку. До таких інститутів належать передусім складові міжнародного та національного механізму захисту прав людини (інститут уповноваженого з прав людини, конституційна юстиція, адміністративне судочинство тощо), а також світові та європейські стандарти прав людини та особливості їх впровадження в національне законодавство і юридичну практику України.