

**ВИЧЕРПАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
ЯК УМОВА ПРИЙНЯТНОСТІ СКАРГИ: ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПОТРЕБУЄ ПЕРЕГЛЯДУ**

17 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 року (далі – Європейська конвенція). Ратифікація цього документа має правові наслідки як для держави, так і для її громадян. Для держави вона означає прийняття міжнародно-правових зобов'язань щодо забезпечення закріплених у Конвенції прав і свобод та визнання *ipso facto* юрисдикції Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд). Що стосується громадян, то ратифікація надає їм право звертатися за захистом до названої міжнародної судової установи, дотримуючись при цьому процедур та умов подання скарги.

Як справедливо зазначає С. Шевчук, з ратифікації Європейської конвенції для України розпочався якісно новий та досі невідомий етап правової реформи, сутність якої полягає у перенесенні європейських та загальнолюдських правничих цінностей, що знаходять своє практичне втілення у прецедентному праві Європейського суду, на український ґрунт [1, с. 13].

Значення Європейського суду як міжнародного органу захисту прав людини, механізм його функціонування, правова природа рішень, зміст прецедентного права, створеного більш ніж за 50-річний період плідної діяльності, та інші питання аналізуються в низці робіт зарубіжних і вітчизняних авторів (Б. Баурінг, А. Вільдхабер, К. Грасхоф, К. Круїс, М. Мерлен-Демортис, М. де Сальвіа; М. Антонович, М. Буроменський, А. Бущенко, В. Мармазов, П. Мартиненко, А. Олійник, Т. Присяжнюк, В. Тихий, О. Толочко, С. Шевчук та ін.). Однак, з об'єктивних причин дослідження у цій сфері не охоплюють усіх аспектів діяльності Європейського суду з прав людини.

Одним з принципово важливих питань, яке, на нашу думку, потребує особливої уваги, є порядок звернення до Європейського суду, яким передбачається дотримання певних вимог і процедур. За статистикою, з усієї кількості скарг, спрямованих у Страсбург, до розгляду приймається лише близько п'яти відсотків [2, с. 3]; інші визнаються неприйнятними (тобто такими, що не можуть бути розглянуті Європейським судом по суті) через порушення вимог щодо порядку їхнього подання. Остання обставина свідчить, про актуальність нашого та інших досліджень, присвячених аналізу порядку звернення до Європейського суду з прав людини.

Серед вимог, встановлених Європейською конвенцією щодо порядку звернення до Європейського суду, – вичерпання суб'єктом скарги національних засобів правового захисту.

Міжнародне право, проголошуючи у ст. 1 Статуту ООН принцип поваги прав людини і основних свобод [3, с. 173], виходить з того, що права людини мають забезпечуватися в першу чергу на національному рівні, національними засобами правового захисту. Державі надається можливість з власної ініціативи, власними силами, без зовнішнього втручання усунути наслідки вже припущених порушень міжнародних стандартів у галузі прав людини, поновити порушене суб'єктивне право й ужити заходів щодо попередження подібних порушень надалі. Однак, якщо держава не може або не бажає належним чином виконувати обов'язки, що випливають з підписання міжнародного документа з прав людини, прямо чи опосередковано порушує закріплені в ньому права і свободи, у конфлікт між державою й особистістю вступають відповідні міжнародні правозахисні структури.

Таке втручання не є порушенням принципу державного суверенітету, зазіханням на внутрішню компетенцію держави, оскільки держава, ратифікуючи міжнародний акт з прав людини, добровільно визнає юрисдикцію міжнародного органу, створеного на підставі відповідної міжнародно-правового документа.

Принцип першочергового забезпечення прав людини національними правовими засобами закріплений, зокрема, у ст. 35 Європейської конвенції [4, с. 38–39] та у ст. 2 Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права [5, с. 305].

Стаття 35 Європейської конвенції встановлює критерії прийнятності скарги: Європейський суд з прав людини може прийняти скаргу до розгляду лише після того, як були вичерпані всі національні засоби правового захисту, відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права і впродовж шести місяців від дати прийняття остаточного рішення. Виходячи з цього положення, Європейський суд неодноразово наголошував на додатковому характері конвенціонального механізму: «Механізм захисту, встановлений Конвенцією, має додатковий характер щодо національних систем гарантій прав людини (...). Конвенція доручає, в першу чергу, кожній Державі-учасниці турботу про забезпечення використання прав і свобод, що в ній закріплені. Зі свого боку, інститути, створені Конвенцією, сприяють цьому, однак вони «вступають у гру» лише шляхом позовного провадження і після вичерпання внутрішніх засобів правового захисту» [6, с. 34].

Стаття 35 Європейської конвенції не дає однозначної відповіді на два ключові питання: по-перше, які саме національні засоби правового захисту мають бути вичерпані, щоб у заявника виник-

ло право звернутися до Європейського суду, і, по-друге, з якого моменту виникає таке право.

Відповідь слід шукати у практиці європейських правозахисних структур. Останні під час розгляду скарг дотримуються такої позиції: національні засоби вважаються вичерпаними після того, як були використані усі ефективні засоби правового захисту (вимога ефективності впливає зі змісту ст. 13 Європейської конвенції, в якій проголошується право кожного на ефективний правовий захист).

Таким чином, національні засоби правового захисту поділяються на ефективні та неефективні. Вичерпання ефективних – необхідна умова прийняття скарги Європейським судом. Це означає, що для визнання скарги прийнятною на «європейському» рівні зовсім необов'язково, щоб вона була предметом вивчення усіх без виключення правозахисних структур, передбачених національним законодавством. Достатньо (й необхідно), щоб скарга пройшла всі інстанції, які є ефективними засобами правового захисту.

Отже, вичерпання всіх національних засобів правового захисту, в розумінні Європейського суду, – це вичерпання не просто «всіх засобів правового захисту», а виключно ефективних.

Питання щодо дотримання вимоги про вичерпання національних засобів вирішується у кожному конкретному випадку під час визначення прийнятності скарги з урахуванням особливостей правової системи держави-відповідача. При цьому Європейський суд виходить з таких критеріїв ефективності: по-перше, незалежність у прийнятті рішення; по-друге, можливість самостійно отримувати інформацію, яка має значення для справи; по-третє, імперативний характер рішення, що приймається.

Крім того, ефективним визнається лише доступний (відкритий) засіб правового захисту. Так, в одному з рішень Європейського суду зазначається, що екстраординарний засіб правового захисту, використання якого залежить від дискреційних повноважень будь-якого органу або посадової особи, не є ефективним. Для його ефективності необхідно, щоб зацікавлена особа мала можливість особисто ініціювати процедуру оскарження.

Таким чином, засоби правового захисту, використання яких вимагається, мають бути доступними, адекватними й достатніми, тобто такими, що об'єктивно здатні забезпечити прийняття рішення за скаргою [6, с. 846].

Визнання (невизнання) того чи іншого національного органу ефективним засобом правового захисту має практичне значення, оскільки безпосередньо пов'язане з визначенням прийнятності скарги: по-перше, воно є принципово важливим для вирішення питання про вичерпання національних засобів правового захисту,

по-друге, впливає на обчислення шестимісячного терміну (своєрідного терміну позовної давності), встановленого ст. 35 Європейської конвенції.

Остання обставина, а саме вплив ефективності національного засобу правового захисту на обчислення терміну позовної давності, обумовлюючи вирішення питання про прийнятність скарги, заслуговує на особливу увагу. Звернімося до конкретних прикладів – розглянемо рішення, в яких Європейський суд оцінює ефективність діяльності, зокрема, національного омбудсмана, щоб з'ясувати, яке значення має така оцінка при вирішенні питання про прийнятність скарги.

Виходячи з критеріїв ефективності, Європейський суд послідовно дотримується думки, що звернення зі скаргою до органу, що здійснює нагляд за дотриманням прав людини, такого як омбудсман, не слід вважати ефективним засобом правового захисту, оскільки його рішення носять рекомендаційний характер.

Так, у справі *Silver v. UK* Європейським судом *inter alia* вирішувалося питання про те, чи є ефективним засобом правового захисту звернення до парламентського омбудсмана [7]. За англійським законодавством подання скарги омбудсману є можливим лише через члена парламенту. Омбудсман розпочинає розслідування лише після того, як на необхідність розслідування йому вкаже парламентарій. Крім того, англійський омбудсман не може вимагати відшкодування шкоди, спричиненої адміністрацією внаслідок «неналежного ведення справ», доки не доповість про результати свого розслідування парламенту. Враховуючи особливості англійського законодавства, Європейський суд одностайно визнав звернення зі скаргою до парламентського омбудсмана неефективним засобом. У рішенні з даної справи Європейський суд окремо наголосив на тому, що парламентський омбудсман не є ефективним засобом правового захисту, оскільки він «...не має повноваження виносити обов'язкове рішення з приводу відшкодування».

Відповідно, парламентський омбудсман не є засобом правового захисту, який має бути вичерпаний відповідно до ст. 35 Європейської конвенції. Іншими словами, Європейський суд приймає до свого розгляду скарги, які не розглядалися омбудсманом.

Раніше, у справі *X. v. Sweden*, було прийняте таке рішення: «Комісія¹ вважає, що розгляд скарги омбудсманом – органом, який здійснює адміністративний нагляд, до якого приватні особи мають право звертатися, щоб домогтися покарання посадових осіб, винних у порушеннях або зловживаннях при здійсненні своїх повноважень, – не є ефективним засобом правового захисту,

¹ Рішення було прийнято до набуття чинності Протоколом № 11 до Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини.

оскільки не відповідає загальноновизнаним нормам міжнародного права. Відповідно, дата прийняття омбудсманом рішення у справі при обчисленні шестимісячного терміну, встановленого для подання скарги, до уваги не береться, а сама скарга підлягає відхиленню з причини пропусчення терміну її подання» [8, р. 621–624].

Отже, в даному випадку рішення омбудсмана не було розцінене як остаточне рішення по справі, з моменту винесення якого починається обчислення терміну, зазначеного у ст. 35 Європейської конвенції. Точкою відліку стало рішення органу – ефективного засобу правового захисту, що за часом передувало рішенню омбудсмана.

Аналізуючи цю справу, можна сказати, що позивач став жертвою власного вибору: маючи можливість звернутися по захист до омбудсмана, або до Європейського суду, він обрав омбудсмана, який, на його думку, був більш доступним засобом захисту й, отже, міг скоріше вирішити проблему. Внаслідок такого вибору було втрачено можливість розгляду справи європейськими органами.

Існуюча судова практика містить загрозу того, що використання неефективного засобу правового захисту спричинить пропуск шестимісячного терміну, і Європейський суд визнає скаргу непринятною *ratione temporis*.

На наш погляд, подібне є неприпустимим: по-перше, воно шкодить інтересам особи, яка може опинитися у правовій пастці, а по-друге, протиставляє діяльність низки національних інстанцій та Європейського суду, роблячи неможливим розгляд скарги і «неефективними» засобами правового захисту, і конвенційними структурами.

Проблему взаємодії національних органів і Європейського суду з прав людини слід вирішити таким чином, щоб звернення особи по захист до національних «неефективних» засобів у подальшому не впливало негативно на її право подати скаргу до Страсбургу:

1. Національні правові системи держав-учасниць Європейської конвенції передбачають існування низки правозахисних органів, які відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права не є ефективними засобами правового захисту. Відсутність рішення зазначених органів у справі, що її можна віднести до їхньої компетенції, не повинна перешкоджати розгляду цієї справи Європейським судом.

2. За суб'єктом звернення слід залишити можливість вибору: або звернутися за захистом до національних «неефективних» засобів правового захисту, а у випадку незадоволення результатами розгляду спрямувати справу до Європейського суду, або подати скаргу до Страсбурга одразу після вичерпання всіх ефективних засобів, оминаючи «неефективні» національні інститути.

3. Європейський суд має розглядати факт подання скарги «неефективному» національному органу або як обставину, що призупиняє шестимісячний термін (час прийняття рішення по справі «неефективним» органом при обчисленні терміну звернення не враховується), або як обставину, що його перериває (початком шестимісячного терміну є дата винесення останнього рішення «неефективним» національним органом).

Подібна практика більшою мірою відповідатиме «духу» і «літері» Європейської конвенції (права людини мають гарантуватися і забезпечуватися насамперед на національному рівні). Крім того, вона може мати ще кілька позитивних моментів, а саме: забезпечить більшу захищеність особи, сприятиме підвищенню ефективності національної правової системи і, разом з цим, – вирішенню проблеми переважання Європейського суду (позивач може бути задоволений результатами розгляду справи національним органом – «неефективним» засобом правового захисту, таким чином, відпадає необхідність звернення до Європейського суду).

Запропоновані засоби вирішення проблеми взаємодії національних «неефективних» інститутів і Європейського суду – побажання. З метою попередження виникнення юридичних помилок у сфері захисту прав і свобод людини необхідно враховувати існуючу судову практику щодо визнання (невизнання) того чи іншого національного органу ефективним засобом правового захисту та його правові наслідки.

Список літератури: 1. Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини. К., 2002. 2. Буроменский М.В. Обращение в Европейский суд по правам человека: практика Суда и особенности украинского законодательства. Х., 2000. 3. Устав Организации Объединенных Наций // Міжнародне право в документах / За заг. ред. д.ю.н., проф. М.В. Буроменського. Х., 2003. 4. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11 // Збірка договорів Ради Європи. К., 2000. 5. Международный пакт о гражданских и политических правах // Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. 6. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. 7. Silver v. UK, Judgment of 25.03.1983, Series A, no. 61. 8. X. v. Sweden, 3893/68. Dec. 16.03.70. Yearbook 13.

Надійшла до редакції 26.09.06

С. В. Шестак

ЦИВІЛЬНИЙ, ГРОМАДЯНСЬКИЙ

ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ

Реформування українського суспільства, що відбувається протягом останніх років, незмінно супроводжується пошуком нових, а також адаптацією вже апробованих світовим співтовариством форм і засобів взаємодії владних структур та населення. Все біль-