

УДК 327.7

СТЕПАНЕНКО К. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін та адміністрування
Дніпровського державного університету внутрішніх справ

КОНВЕНЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ МІЖНАРОДНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В СИСТЕМІ ООН

Анотація. У статті досліджується конвенційний механізм міжнародного захисту прав людини в системі Організації Об'єднаних Націй. Формулюється авторське поняття конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН. Визначаються ознаки конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН. Досліджуються інституційні та процедурні аспекти конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН.

Ключові слова: міжнародний захист прав людини, конвенційний механізм міжнародного захисту прав людини, міжнародна угода, процедура захисту прав людини, міжнародне право, Організація Об'єднаних Націй, міжнародні органи, міжнародні відносини.

Постановка проблеми. Універсальна система захисту прав людини, що почала будуватися після утворення ООН, за роки свого існування отримала визнання демократичних країн світу й у більшості випадків довела власну ефективність. Однак розпалення на початку нового тисячоліття локальних геополітичних конфліктів у різних регіонах планети, що супроводжуються прямою військовою агресією або застосуванням так званих гібридних методів впливу, породжують світову системну кризу у відносинах між державами як головними суб'єктами міжнародного права та міжнародними організаціями в галузі захисту прав людини. Україна є однією з держав, громадяни якої найбільш гостро відчувають наслідки цієї кризи, зважаючи на акти безпрецедентної з часів Другої світової війни агресії Росії щодо країни-члена ООН. Така ситуація актуалізує наукові дослідження питань міжнародного захисту прав людини та громадянина, зокрема, в діяльності міжнародних органів, що виникли внаслідок підписання міжнародних угод і діють під егідою ООН.

Дослідженню сучасних міжнародних відносин у галузі захисту прав людини присвячено чимало комплексних праць вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема, механізм забезпечення прав людини міжнародними органами в системі ООН, окремі елементи такого механізму висвітлюються в працях М. Антонович, М. Баймуратова, М. Буроменського, В. Буткевича, Л. Грицаєнка, І. Грищенка, К. Забігайла, А. Зубаревої, О. Задорожного, С. Ісаковича, В. Кавуна, І. Литвиненка, В. Муравйова, П. Недбайла, І. Ніко-

лайка, П. Рабіновича, Л. Тимченка, М. Черкеса та ін. Значним підґрунтям для дослідження предмета статті стали праці, що висвітлюють окремі аспекти міжнародного механізму захисту прав людини, таких зарубіжних юристів-міжнародників, як А. Абашидзе, О. Гольтьєв, М. Гремза, О. Конєва, Дж. Крофорд, Г. Лук'янцев, Ф. Олстон, К. Панова, Б. Петранов, П. Сігарт, Г. Стайнср, М. Суксі, Дж. Хамфр, Р. Ханські та ін. У вітчизняному науковому просторі серед примітних робіт на схожу тематику варто виділити статті І. Литвиненка («Міжнародно-правові механізми захисту прав людини», 2005 р.) та А. Зубаревої («Взаємовідносини Комітету ООН з прав людини з іншими договірними органами з прав людини системи ООН», 2015 р.). Однак, зважаючи на збільшення випадків порушень прав людини у світі, що викликано нехтуванням окремими державами принципів міжнародного права, а також активізацію дискусії стосовно необхідності реформування деяких правозахисних міжнародних органів, визначення теоретичних і практичних аспектів конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН є сьогодні актуальним і своєчасним завданням.

Головною метою статті є дослідження конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН. Поставлена мета досягається вирішенням таких завдань: а) формулювання поняття конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН і визначення його ознак; б) розкриття інституційних і процедурних аспектів конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжнародний захист прав людини є однією з найважливіших галузей міжнародного публічного права. У рамках цієї галузі постійно триває розроблення і прийняття міжнародних угод у сфері захисту прав людини, визначених у всесвітньо визнаних документах. Незважаючи на те що процес формування матеріально-правових міжнародних норм, які стосуються змісту прав і свобод людини, а також їх гарантій, варто визнати загалом завершеним, на сучасному етапі свого розвитку універсальна правозахисна система вимагає підвищення ефективності діяльності її механізмів, що функціонують на основі вже сформованої міжнародно-правової бази.

Залежно від підстав створення, міжнародні органи, спрямовані на захист прав людини, поділяються так:

1. *Органи, що утворені міжнародними організаціями.* Специфікою діяльності цих органів є те, що їхні рішення мають, як правило, рекомендаційний характер і забезпечуються лише авторитетом самих організацій. До таких органів належать Рада ООН з прав людини, Комісія зі становища жінок (засновані Економічною та Соціальною радою ООН), Верховний комісар ООН у справах біженців (посада заснована Генеральною Асамблеєю ООН), Міжнародне бюро праці (засноване Міжнародною організацією праці) тощо.

2. *Конвенційні органи, що утворені на підставі міжнародних договорів.* Це, зокрема, Комітет з прав людини (діє на підставі Пакту про громадян-

ські та політичні права 1966 р.), Європейський суд з прав людини (діє на підставі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р.), Комітет з прав дитини (заснований відповідно до Конвенції про права дитини 1989 р.) тощо [1, с. 67].

Для вирішення завдань, що спрямовані на реалізацію заявленої в статті мети, вагоме значення має поділ конвенційних органів за характером (формою) їхньої діяльності та юридичною природою їхніх рішень на судові та несудові (квазісудові). У першому випадку мова йде про Європейський суд з прав людини, Міжамериканський суд з прав людини й інші судові органи регіонального значення (на універсальному рівні судового органу із захисту прав людини не передбачено). У другому випадку ми розглядаємо конвенційні несудові органи, які функціонують у системі ООН, становлячи власну підсистему. І хоча дослідники інституційних механізмів захисту прав людини по-різному підходять до питання щодо системності договірних органів із захисту прав людини, варто погодитись із думкою І. Литвиненка, що сьогодні можна вести мову про «конвенційну систему захисту прав людини», метою якої є контроль за виконанням державами взятих на себе зобов'язань [2, с. 274]. А. Зубарева наводить такі аргументи на користь того, щоб розглядати договірні органи із захисту прав людини саме як систему: їхній нерозривний взаємозв'язок з Організацією Об'єднаних Націй; спільність завдань, які постають перед цими органами, і функцій, які вони виконують; наявність інституційних взаємозв'язків між ними [3, с. 41].

Більшість авторів розглядає механізм міжнародного захисту прав людини як систему міжнародних (міждержавних) органів та організацій, що діють з метою забезпечення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у випадку порушення. Наприклад, Б. Петранов до міжнародних механізмів захисту прав людини зараховує: 1) міжнародні органи, які діють у рамках угод з прав людини, складаються з незалежних експертів або представників урядів і приймають загальні рекомендації; 2) міжнародні несудові органи для контролю за дотриманням угод щодо прав людини, які складаються з експертів як фахівців і приймають конкретні рекомендації, обов'язковість яких базується на моральному авторитеті міжнародного органу; 3) міжнародні юрисдикційні органи несудового чи судового характеру щодо захисту прав людини, які виносять обов'язкові рішення й можуть забезпечити виконання цих рішень [4, с. 112]. Однак розгляд системи міжнародних органів та організацій як основної й навіть єдиної умови функціонування механізму захисту прав людини на міжнародному рівні суттєво звужує розуміння цього явища, адже, говорячи про механізм, варто мати на увазі множинність і комплексність відповідних елементів. Зважаючи на такий підхід, *конвенційним механізмом міжнародного захисту прав людини в системі ООН* можна вважати діяльність утворених на підставі міжнародних угод договірних (конвенційних) органів у системі Організації Об'єднаних Націй, що застосовують відповідні несудові (квазі-

судові) процедури для розгляду скарг чи повідомлень стосовно порушення прав людини (окремих груп прав людини або окремих груп людей).

Не претендуючи на вичерпний аналіз поняття «механізм», що застосовується вкрай часто вітчизняними науковцями стосовно захисту прав людини, ускладнюючи тим самим єдине трактування його змісту і структури, можна визначити такі основні *елементи конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН*: міжнародна угода (конвенція), міжнародний орган і процедура розгляду скарг щодо порушення прав людини. Відповідно, *ознаками конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН* є: а) створення шляхом укладення (підписання) відповідного міжнародного договору; б) дія в системі Організації Об'єднаних Націй на універсальному рівні; в) застосування специфічної несудової процедури розгляду скарг щодо порушень прав людини; г) факультативний характер рішень комітетів у справах щодо порушень прав людини.

В основі діяльності такого роду міжнародних органів знаходиться предметний *міжнародний договір*, який регулює порядок захисту окремих груп прав людини або окремих груп людей і накладає на держави, що офіційно визнали документ (зазвичай шляхом «ратифікації» або через інші форми «приєднання»), зобов'язання щодо захисту й заохочення прав і свобод, такі держави мають назву «держави-учасники» договору. Міжнародний договір містить не тільки матеріальні норми, а й процесуальні положення, що визначаються окремим факультативним додатком (протоколом).

Основна ідея механізму розгляду скарг у рамках договорів з прав людини полягає в тому, що будь-яка людина може подати скаргу проти держави-учасниці, що, імовірно, порушила договірні права, в орган експертів, які спостерігають за виконанням договору. Взаємовідносини приватних осіб із міжнародними органами становлять інституційний і пов'язаний із ним процедурний аспект конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН. Органи, що створені відповідно до міжнародних угод, так звані «договірні органи» (*treaty bodies*) або ж в нашому випадку «*конвенційні органи*» (*conventional bodies*), є зазвичай *комітетами*, що складаються з незалежних експертів, які відбираються державами-учасниками відповідного договору. У їхні функції входить моніторинг дотримання державами-учасниками прав, закріплених договорами, і винесення рішень щодо скарг проти цих держав. У механізмах діяльності цих комітетів наявні певні відмінності, однак порядок їх функціонування дуже схожий. Сьогодні в разі дотримання відповідної процедури (умов прийнятності) можуть отримувати й розглядати індивідуальні скарги або повідомлення приватних осіб такі комітети:

1. *Комітет з прав людини* (КПЛ). Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення прав, закріплених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права щодо держав-учасників I Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

2. *Комітет з ліквідації дискримінації щодо жінок* (КЛДЖ). Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок державами-учасниками Факультативного протоколу до Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

3. *Комітет проти катувань* (КПК). Може розглядати індивідуальні скарги на передбачувані порушення прав, закріплених Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведження і покарання щодо держав-учасників, які зробили необхідну заяву відповідно до статті 22 Конвенції.

4. *Комітет з ліквідації расової дискримінації* (КЛРД). Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації державами-учасниками, які зробили необхідну заяву відповідно до статті 14 Конвенції.

5. *Комітет з прав інвалідів* (КПІ). Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Конвенції про права інвалідів державами-учасниками Факультативного протоколу до Конвенції.

6. *Комітет з насильницьких зникнень* (КНЗ). Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Міжнародної конвенції для захисту всіх осіб від насильницьких зникнень державами-учасниками, які зробили необхідну заяву відповідно до статті 31 Конвенції.

7. *Комітет з економічних, соціальних і культурних прав* (КЕСКП.) Може розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права державами-учасниками Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права.

8. *Комітет з прав дитини* (КПД). Може отримувати й розглядати індивідуальні повідомлення про можливі порушення Конвенції про права дитини та її Протоколів (ФПТД, ФПОК) державами-учасниками Факультативного протоколу (про процедуру повідомлень) до Конвенції про права дитини.

Деякі автори зараховують до цього переліку й Комітет із захисту прав трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей [3, с. 39] і Підкомітет проти катувань [5, с. 194], однак якщо для першого органу механізм розгляду індивідуальних скарг ще не вступив у силу, то останній є частиною Комітету проти катувань відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань, де простежується взаємозв'язок між цими органами.

Процедурний аспект конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН передбачає наявність певного алгоритму дій, що повинен здійснити заявник і реалізувати «конвенційний орган» із розгляду відповідних скарг чи повідомлень. Так, скарга на підставі одного із зазначених договорів може бути подана тільки проти держави та задовольняти таким головним умовам: по-перше, держава повинна бути учасником відповідного договору (за допомогою ратифікації або приєднання), що

передбачає імовірно порушені права; по-друге, державою-учасником повинна бути визнана компетенція комітету, що спостерігає за виконанням відповідного договору, приймати й розглядати індивідуальні скарги.

Будь-яка людина може подати до комітету скаргу проти держави відповідно до встановленого порядку. Цей порядок містить переважно однакові для подачі в будь-який із перерахованих комітетів скарги щодо порушення конвенційного права. Універсальність такого порядку можна проілюструвати на прикладі порядку звернення зі скаргами до Комітету з прав людини, що визначається Факультативним протоколом до Пакту про громадянські і політичні права 1966 р. Так, Протокол передбачає такі умови звернення до Комітету [6]: 1) звертатися до Комітету можуть лише особи, що перебувають під юрисдикцією держав, які ратифікували Пакт про громадянські та політичні права 1966 р. та I Факультативний протокол до нього; 2) порушення має стосуватися громадянських і політичних прав людини, передбачених цим Пактом; 3) звернення може бути прийняте Комітетом до розгляду лише за умови, що вичерпано всі національні засоби захисту порушеного права; 4) звернення не може бути прийнятим до розгляду, якщо воно подане анонімно або є проявом зловживання правом на звернення.

Безпосередньо сама процедура подачі відповідних скарг не є складною чи запутаною, а відповідні інструкції розміщені у відкритому доступі (наприклад, на сайті Управління Верховного комісару ООН з прав людини за адресою: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/TBPetitions/Pages/IndividualCommunications.aspx#overviewprocedure>). Кінцевий етап діяльності комітетів характеризується прийняттям рішення у справі, що водночас надсилається заявнику та державі-відповідачу. Один і більше членів комітету можуть викласти окрему думку до рішення, якщо вони дійшли висновку, відмінного від висновку більшості, або, можливо, дійшли цього висновку з інших причин. Текст будь-якого остаточного рішення по суті справи або рішення про неприйнятність має бути опублікований на відповідному веб-сайті комітету в каталозі інших рішень. Самі рішення комітету не можна оскаржити, як правило, ці рішення є остаточними.

Процедурний характер діяльності конвенційних органів передбачає й відповідні форми впливу на державу-порушника. Рішення комітету є авторитетним тлумаченням розглянутого договору. Вони містять рекомендації для держави-відповідача, але вони не є юридично обов'язковими для держав. Усі комітети розробили процедури контролю за тим, чи виконують держави їхні рекомендації (так звані наступні процедури), оскільки, на думку комітету, прийнявши цю процедуру, держави-учасники також погоджуються поважати висновки комітету. Якщо комітет робить висновок, що мало місце порушення договору, державі пропонується протягом певного часу надати інформацію про кроки, зроблені для виконання рекомендацій.

Водночас велика кількість ненаданих державами доповідей на фоні збільшення кількості договорів про права людини посилюють кризу в ді-

яльності комітетів. Ігнорування державами обов'язку подавати доповіді, дублювання й протиріччя в роботі комітетів, тривалість процедур розгляду скарг, право держав-учасників конвенцій не визнавати юрисдикцію комітетів, відсутність у деяких конвенціях механізму подачі скарг від індивідів або держав – це ті проблеми, які вимагають якнайшвидшого вирішення. Науковцями-міжнародниками та самими комітетами активно обговорюються шляхи реформування конвенційних органів у системі ООН. У зв'язку з цим Верховний комісар ООН з прав людини вніс пропозицію (A/59/2005/Add.3) про створення єдиного постійного договірного органу, який візьме на себе функції восьми чинних комітетів. Створення такого органу Комісар вважає за можливе тільки в тому випадку, якщо конвенційні органи в нинішньому вигляді навчаться працювати як єдина система. У 2006 році пропозиція Верховного комісара з прав людини набула розвитку в ході міжкомітетської зустрічі в рамках ООН, підсумком якої став концептуальний документ № HRI/MC/2006/2 [7]. У цьому документі обговорюється можливість створення єдиного договірного органу, що буде діяти на постійній основі, у зв'язку з чим він стане більш доступним для заявників і зможе швидше реагувати на грубі порушення прав людини. Передбачається, що новий орган буде мати гнучкість, достатню для розроблення нових підходів до захисту прав людини й зможе забезпечити належну участь у цьому процесі громадянського суспільства і партнерів ООН.

Висновки. Міжнародний захист прав людини є однією з найважливіших галузей міжнародного публічного права, в рамках якої постійно триває розроблення і прийняття міжнародних угод у сфері захисту прав людини, визначених у всесвітньо визнаних документах, а також виробляються процедурні положення щодо функціонування міжнародних органів. Конвенційним механізмом міжнародного захисту прав людини в системі ООН можна вважати діяльність утворених на підставі міжнародних угод договірних (конвенційних) органів у системі Організації Об'єднаних Націй, що застосовують відповідні несудові (квазісудові) процедури для розгляду скарг чи повідомлень стосовно порушення прав людини (окремих груп прав людини або окремих груп людей). Ознаками конвенційного механізму міжнародного захисту прав людини в системі ООН є: а) створення шляхом укладення (підписання) відповідного міжнародного договору; б) дія в системі Організації Об'єднаних Націй на універсальному рівні; в) застосування специфічної несудової процедури розгляду скарг щодо порушень прав людини; г) факультативний характер рішень комітетів у справах щодо порушень прав людини.

Україна є державою-учасником усіх згадуваних у статті міжнародних угод у сфері захисту прав людини. У цьому випадку рішення конвенційних органів Україною повинні виконуватися, однак реалізація їх державою лежить виключно у внутрішньополітичній компетенції за відсутності юридичних механізмів їх застосування в національному праві (на відміну від рішень судових органів, таких, наприклад, як ЄСПЛ, рішення якого підля-

гають виконанню на підставі окремого закону України). Проте відсутність у міжнародному та національному праві норм, які б чітко й вичерпно вказували на вимоги, що висуваються державам для виконання рішень комітетів, не є підставою для ігнорування цих рішень відповідно до принципу *parata sunt servanta*, і така ситуація становить сьогодні актуальну проблему для вітчизняної науки міжнародного права.

Література:

1. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В., Щербина Є.М. Міжнародний захист прав людини: навчальний посібник. Дніпро: ДДУВС, 2016. 221 с.
2. Литвиненко І.Л. Міжнародно-правові механізми захисту прав людини. Університетські наукові записки. 2005. № 4 (16). С. 271–279.
3. Зубарева А. Взаємовідносини Комітету ООН з прав людини з іншими договірними органами з прав людини системи ООН. Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2015. Випуск 37. Частина 2. С. 39–46.
4. Петранов Б. Правовое государство и международное сотрудничество в области прав человека. Международное право в современном мире. Москва: Межд. отн., 1991. С. 113–118.
5. Абашидзе А.Х. Договорные органы по правам человека: учебное пособие Москва: РУДН, 2012. 389 с.
6. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_086.
7. Concept paper on the High Commissioner's proposal for a unified standing treaty body. HRI/MC/2006/2. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.2.pdf> (дата звернення: 15.05.2018).

Степаненко К. В. Конвенционный механизм международной защиты прав человека в системе ООН

Аннотация. В статье исследуется конвенционный механизм международной защиты прав человека в системе Организации Объединенных Наций. Формулируется авторское понятие конвенционного механизма международной защиты прав человека в системе ООН. Определяются признаки конвенционного механизма международной защиты прав человека в системе ООН. Исследуются институциональные и процедурные аспекты конвенционного механизма международной защиты прав человека в системе ООН.

Ключевые слова: международная защита прав человека, конвенционный механизм международной защиты прав человека, международное соглашение, процедура защиты прав человека, международное право, Организация Объединенных Наций, международные органы, международные отношения.

Stepanenko K. Convention mechanism of international protection of human rights in the UN system

Summary. The article explores the conventional mechanism of international protection of human rights in the United Nations system. The author's concept of the convention mechanism of international protection of human rights in the UN system is formulated. The Convention's mechanism for the international protection of human rights in the UN system is seen as the activities of treaty bodies established in international organizations in the United Nations system that

apply appropriate extrajudicial (quasi-judicial) procedures to address complaints or allegations of violations of human rights (separate groups of human rights or separate groups of people). The main elements of the convention mechanism for the international protection of human rights in the UN system are: an international agreement, an international body and a procedure for dealing with complaints of human rights violations. Defined by the signs of the Convention's mechanism for the international protection of human rights in the UN system: a) the creation by signing (signing) of the relevant international treaty; b) action in the United Nations system at the universal level; c) application of specific non-judicial procedures for handling complaints of human rights violations; d) the optional nature of the decisions of the committees on cases of human rights violations. The institutional and procedural aspect of the convention mechanism of international protection of human rights in the UN system is explored.

Key words: international protection of human rights, convention mechanism for international protection of human rights, international agreement, procedure for the protection of human rights, international law, the United Nations, international bodies, international relations.