

- посередництво лобістів між групами інтересів, громадянами, організаціями й органами державної влади;
- надання можливості групам громадян брати участь у прийнятті визначальних економічних і політичних рішень.

### *Література:*

1. Коктыш К. Е. Социокультурные рамки институционализации политических практик и типы общественного развития // Политические исследования. – 2002. – № 4. – С. 6-19; № 5. – С. 20-34.
2. Строев Е. С. Становление России заграничей: опасности и шансы // ПОЛИС. – 1996. – № 4. – С. 6-16.
3. Зяблюк Н. Г. США: лоббизм и политика. – М.: Мысль, 1976. – 268 с.
4. Проблемы правового регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти // Думский вестник. – М. – 1995. – № 5 (10). – С. 20-24.
5. [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.
6. Нестерович В. Ф. Особливості лобіювання у правотворчому процесі України // Право України. – 2007. – № 11. – С. 138-140.
7. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. Под ред. О. Жидкова. – М.: Прогресс, 1993. – С. 326 с.
8. Facchinetti R. Viewpoint: why Brussels has 10000 lobbyists // New York Times. – 21 august. – 1994. – Sec. 3. – P. 9-12.

*Севостьянова Н. І., ОНЮА*

## **РОЛЬ 14 ПРОТОКОЛУ ДО ЕКПЛ В РЕФОРМУВАННІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

*Наиболее актуальным вопросом для Европейского суда по правам человека в XXI веке стала его переполненность исками и сложность процедур. Новым этапом реформирования стал Протокол № 14, который предложил усилить фильтрацию жалоб посредством введения дополнительного критерия приемлемости. В статье рассмотрены позитивные и негативные аспекты влияния данных реформ, проанализированы возможные пути усиления эффективности деятельности Суда.*

*In the XXIst century the main problem which European Court of Human Rights faced was the problem of the number of applications and complexity*

*of procedure. The new level of reforms started with Protocol № 14, which proposed to enforce filtration of applications with new admissibility criteria. This article analyzes advantages and disadvantages of reform and searches for new ways of improving Court effectiveness.*

У 2009 році Європейський Суд з прав людини відзначає свій 50-річний ювілей, і в світлі даної події хотілось би проаналізувати досягнення та проблемні аспекти діяльності даної організації, а також звернути увагу на методи підвищення ефективності його роботи. Такі видатні вчені як Бесарабов В. Г., Карташкін В. А., Туманов В. А. в своїх дослідженнях розробляли питання процедури подачі скарги та самої структури Суду. В Україні проблемою реформування Європейського Суду з прав людини займалися Рабинович П. М., Манукян В. І., Мармазов В. Є., Маляренко В. Т. Сьогодні це питання є нагальним у зв'язку з надзвичайною переповненістю Суду скаргами. Особливо актуальним це питання є для України, котра посідає 4 місце по кількості звернень до Європейського Суду з прав людини (після Росії, Турції та Румунії), і на 1 грудня 2008 року було зареєстровано 8500 звернень від України, що складає 8,8 % від загальної їх кількості [9].

Сумнівним представляється той факт, що в 50-ті роки, коли Суд був заснований, хто-небудь передбачав, що його юрисдикція розповсюдиться від Ісландії до Росії на більш ніж 800 мільйонів людей [7].

Ріст звернень до Європейського Суду з прав людини отримав постійний характер з 1980 року, чому частково стало причиною приєднання нових держав-членів до Ради Європи, що в свою чергу ускладнило здатність системи Конвенції справлятися з постійно зростаючим об'ємом роботи. Для реформування системи Конвенції був підготовлений та відкритий для підписання 11 травня 1994 року Протокол № 11. Метою протоколу являлося спрощення структури органів Конвенції для скорочення строків процедури та посилення її судової сутності шляхом, в тому числі, відміни судової ролі Комітета Міністрів [2].

Після вступу в силу 1 листопада 1998 року Протоколу № 11, діюча не на постійній основі Комісія і Суд були замінені єдиним, постійно діючим Судом, заснованим у відповідності зі статтею 19 Конвенції. Приватні особи отримали право звертатися зі скаргами на порушення Конвенції безпосередньо в Суд.

Результати реформування в першу чергу відобразилися на різкому зростанні активності Суду:

- за весь час існування Європейського Суду з 1955 року по 1998 рік включно було винесено 837 рішень;

- за три роки після реорганізації винесено 2605 рішень (2000 рік – 695 рішень, 2001 рік – 888 рішень, в 2002 рік – 844 рішення). Тепер за один рік Європейський Суд встигає розглянути більше скарг (та винести по ним рішення, кількість яких наближається до 1000 в рік), ніж за попередні двадцять років.

Безумовно, Протокол № 11 спростив процедури Суду та гарантував більшу послідовність в його прецедентному праві, та, незважаючи на внесені ним зміни, до початку 21-го століття Суд перестав справлятися з об'ємом поступаючих скарг. На кінець 2003 року на розгляді в Суді знаходилося приблизно 65000 справ [3]. Більше того, процентне співвідношення скарг, залишених без розгляду по суті, як правило, через визнання їх неприйнятними, склало більше 90 % [10]. Статистичні показники на 31 грудня 2007 року склали 104 000 справ. З кожним роком кількість звернень в Суд зростає в середньому на 20 %. При врахуванні таких темпів росту до 2010 року кількість скарг перевищить 250 000. Це відбувається з декількох причин: по-перше, з часу прийняття Протоколу № 11 в травні 1994 року до створення Протоколу № 14 пройшло десять років, до Конвенції приєдналися 13 нових держав – розповсюдивши компетенцію Суду ще на 240 мільйонів людей; по-друге, постійно зростає кількість скарг проти вже існуючих держав-учасниць Конвенції. Також необхідно враховувати такі аспекти, як нові ратифікації Додаткових Протоколів, розвиток Суду та широке трактування та інтерпретацію норм закріплених в Конвенції.

За час після прийняття Протоколу № 11, було створено пакетом п'ять рекомендацій, дві резолюції та безпосередньо сам Протокол № 14. В пояснювальному докладі до Протоколу № 14 відмічено, що тільки вичерпний перелік взаємозалежних заходів, розглядаючих проблему з різних кутів, дозволить подолати існуюче перевантаження Суду [6]. Даний пакет отримав назву “вгору за течією, посередині ріки та вниз за течією”. Заходи “вгору за течією” (up stream) передбачають дії на національному рівні, з метою підвищити ефективність реалізації Конвенційних норм на місцях і тим самим скоротити кількість скарг направлених до Суду; заходи “посередині ріки” (mid stream) ставлять завдання по посиленню фільтрації поступаючих скарг; а заходи “вниз за течією” (down stream) повинні покращити та пришвидшити виконання рішень

Суду, діяльність якого відповідно полегшиться під впливом заходів “вгору за течією”. Таким чином, очевидно, що для повноцінного реформування недостатньо просто прискорити реєстрацію скарг в Суді. Суд – це допоміжний механізм. Закріплені Конвенцією права повинні бути в першу чергу захищені на національному рівні. Суд повинен розбиратися тільки в тих справах, з котрими внутрішні механізми не змогли справитися.

Таким чином, Протокол № 14 виступає як черговий рівень комплексної реформи контрольного механізму Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Але, незважаючи на той факт, що для підписання Протокол був представлений 13 травня 2004 року на сьогоднішній день так і не вступив в силу, так як не був ратифікований однією з Високих Домовляючихся Сторін, а саме Російською Федерацією.

Якими ж були причини, що породили таку довготривалу дискусію? Розглянемо зміст запропонованих Протоколом № 14 реформ та проаналізуємо їх можливі наслідки.

Пояснювальна Доповідь до Протоколу № 14 передбачає: “метою даної поправки є надання Суду додаткового інструменту по фільтрації скарг, котрий би дозволив йому присвятити більше часу справам, потребуючим розгляду по суті, з точки зору юридичних інтересів заявника, чи розглядаємих з точки зору норм Конвенції та європейського суспільного порядку, в які воно робить внесок. Введення даного критерія було визнано необхідним з огляду на зростання кількості звернень до Суду” [8].

Зокрема, Протокол передбачає введення спрощеного механізму прийняття рішення про прийнятність або неприйнятність скарги. Так, якщо зараз це рішення приймає чи Комітет з 3 судей (може одногосно постановити, що скарга неприйнятна), чи Палата з 7 судей (може визнати скаргу прийнятною чи неприйнятною), то у відповідності з Протоколом № 14 дане рішення приймалося б одним суддею. Це означає, що у відповідності зі статтею 7 протоколу, одноособний суддя отримував би повноваження комітету з 3 судей. Він би міг прийняти остаточне рішення про те, що скарга неприйнятна, та виключити її з переліку справ, що підлягають розгляду чи передати на розгляд Палати [6]. При цьому зі статті 6 витікає, що цей одноособовий суддя не може представляти ту країну, проти якої подана скарга. Тобто, український суддя в складі Європейського Суду не може вирішувати, прийнятна скарга проти України чи ні.

Даним протоколом передбачалося також, що строк повноважень судей стає 9 років без можливості їх подальшого перевибрання. Ще однією зміною було б те, що в Палату входило б не 7, а 5 судей.

В статті 12 протоколу фіксується додатковий критерій неприйнятності скарг, а саме *незначність збитку*, понесеного заявником. Очевидним є той факт, що якщо людина піддавалася тортурам – їй нанесено значних збитків. Тому що були порушені її психічна та фізична недоторканність. Значним, ймовірно, було б визнано збитки, якщо від дій влади настала смерть людини, і було порушено таке фундаментальне право, як право на життя.

Відкритим залишається питання про те, чи вважався би значним збиток, нанесений особі від надмірного затягування розгляду справ національними судами. Можливо лише припустити, що такий збиток скоріше б вважався незначним. Безсумнівним є той факт, що для України надмірні строки розгляду справ національними судами є однією з найбільш актуальних проблем. Приблизно 60 % українських справ стосуються саме порушень прав громадян в цій сфері чи невиконання рішень національних судів, що, можливо, також не завжди б визнавалось значним збитком. Також, доречно було б припустити, що якщо не виконується рішення, у відповідності до якого особу повинні були випустити з місць позбавлення волі, – збиток значний. Однак, якщо за рішенням суду особі не виплатити зарплатню чи матеріальну допомогу, котру їй повинні були виплатити, то цілком ймовірно, що невиконання даного рішення значних збитків не потягло б. Статтею 13 встановлювалось, що Комісар Ради Європи має право представляти письмові зауваження чи приймати участь в слуханнях будь-якої справи, що знаходиться на розгляді будь-якої з палат Великої палати [8].

У зв'язку з тим, що зміст Протоколу № 14 стосується процедурних питань та передбачає реформування всього контрольного механізму Європейської Конвенції, то необхідним є одностайне схвалення всіма державами, що його підписали. Російська Федерація була останньою державою, в котрій розглядалося питання про ратифікацію Протоколу № 14. Віддавши 138 голосів проти ратифікації, Російська Федерація, таким чином, заблокувала його застосування для всіх інших держав, підписавших та ратифікувавши його. І, якщо не ратифікувавши, наприклад Протокол № 6 (про відміну смертної кари), одна

держава не може заблокувати для інших, які його ратифікували, його застосування, тому що даний протокол стосується питань матеріального права, то як у випадку з Протоколом № 14, відмова від ратифікації стає критичною для всіх інших держав. Так як зрозумілим є той факт, що введення нових механізмів потягне за собою їх застосування до всіх держав-учасниць Європейської Конвенції [4]. А застосовувати їх без згоди на те держави не є можливим. Чим же обґрунтовується позиція Росії, держави-лідера по кількості звернень до Європейського Суду з прав людини (на 1 грудня 2008 року – 26350 скарг, що складає 27,3 %) в цьому питанні?

Помилково було б вважати, що нератифікація Протоколу № 14 могла б зменшити кількість скарг, що подаються проти Росії. На даний момент звернення в Європейський суд з прав людини здається для багатьох громадян майже єдиним ефективним засобом відновлення порушених прав. Неприйняття Протоколу № 14 зовсім не блокує подальше винесення Європейським Судом рішень проти Росії. Напроти, прийняття Протоколу № 14 могло б зменшити кількість скарг, що подаються проти Росії, так як значна частина з них могла б бути визнана неприйнятними по причині незначущості збитку [1].

До аргументів проти ратифікації Протоколу № 14 також необхідно віднести той факт, що передбачені ним зміни в контрольний механізм Конвенції, не відповідають основоположним принципам самої Конвенції, а саме той факт, що рішення питання про початок судової процедури знаходиться в провадженні одного судді, таким чином, порушуючи один з найважливіших елементів права на судовий захист. Правосуддя ґрунтується на принципі, що прийнятність скарги в вищих судових інстанціях визначається колегіальним складом суду. Визначення прийнятності скарги суддею одноособово в нижчих судових інстанціях компенсується правом заявника оскаржити відповідний судовий акт. При цьому перевірка законності цього судового акту реалізується колегіальним складом суду.

На захист цього положення Протоколу № 14 необхідно відзначити, що очевидно наявність такого пункту продиктовано необхідністю. В умовах складної бюрократичної процедури, яка існує зараз, розгляд однієї справи триває близько 6-8 років. При цьому питання прийнятності розглядається через декілька років після першого звернення особи до Європейського Суду.

Одноособовий розгляд суддею питання про прийнятність скарги сприяв б скорішому розгляду скарг. При цьому треба зробити важливе припущення, що даний суддя ймовірно приймав би одноособові рішення по очевидно неприйнятним скаргам. Адже ті, що здавалися б йому скоріше прийнятними він передавав би на розгляд Палати. Тобто, в подальшому вони б розглядалися колегіальним складом. Таким чином, в відношенні даного пункту Протоколу № 14 таке побоювання не є достатньо обґрунтованим. Скоріше стає питання, який суддя і від якої держави приймає рішення про прийнятність скарг. Чи проходить ротація суддів? Якщо так, то як часто [5].

Проаналізувавши всі аргументи за та проти і позиції сторін стосовно модернізації Європейського Суду з прав людини, а також Протоколу № 14 можливо зробити висновок, що ефективність реформ прямо пропорційно залежить від їх комплексності. І в даному випадку, неможливо говорити про підвищення результативності, збільшивши лише пропускну здатність Суду чи шляхом введення нового критерію прийнятності скарг. Дані кроки повинні супроводжуватися змінами на національному рівні, покращуючи безпосередньо внутрішні засоби захисту, підвищуючи рівень проінформованості населення про їх права, що в свою чергу буде мати позитивний вплив на механізми та процедури в Стразбурзі та буде гарантом їх комплексного ефекту.

#### *Література:*

1. Лич Ф. Обращение в Европейский Суд по правам человека / МОО ПЦ «Мемориал». – М., 2006. – С. 29.
2. Карташкин В. А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека. – М.: НОРМА, 2000. – С. 19.
3. Бессарабов В. Г. Европейский Суд по правам человека. – М. «Юрлитинформ», 2003. – С. 213.
4. Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей/ Под. ред. М. Р. Воскобитовой. – М.: «Анахарсис», 2005. – С. 28.
5. U. Erdal, H. Bakirchi. Article 3 of the European Convention on Human Rights. A Practitioners Handbook. WOAT. – 2006. – p. 36.
6. M. Janis, R. Kay, A. Bradley. European Human Rights Law Text and Materials. Oxford University Press. – 1995. – p. 30.
7. S. Tsakyrakis. The Institutional Framework of the European Court of Human Rights. – National and Kapodistrian University of Athens Press. – 2007. – p. 6.

8. Explanatory Report. Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).
9. Statistical information by year [www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics](http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics).
10. См. например Kalashnikov v. Russia (dec.) no. 47095/99, 18 Sept. 2001; Appolonov v. Russia no 67578/01, 29 March 2002; P. van Dijk and G. J. H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Kluwer Law International, 1998, p. 11.

Голоядова Т. О., МГУ

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

*Статья посвящена функциям административной ответственности, содержание которых раскрывается через общий анализ функций юридической ответственности. Предлагается к функциям административной ответственности отнести следующие функции: воспитательную, регулятивную, превентивную, наказания и восстановительную.*

*The article is devoted to the functions of administrative responsibility, maintenance of which opens up through the global analysis of functions of legal responsibility. It is suggested to take to the functions of administrative responsibility following functions: educate, regulative, preventive, of punishment and reproduction.*

В юридичній літературі поняття “адміністративна відповідальність”, на жаль, досліджується в основному через визначення та уточнення ознак цього правового явища. Дослідження цих ознак дозволяє відокремити адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності та уточнити її зміст. Але це дослідження змісту адміністративної відповідальності, на нашу думку, буде не повним без уточнення її функцій та цілей.

В наукових працях, які присвячені функціям юридичної відповідальності в цілому, та безпосередньо функціям адміністративної відповідальності, даються діаметрально протилежні визначення і класифікації. Найбільш розповсюджені недоліки у таких визначеннях – це отождоування понять “цілі юридичної відповідальності” і “функції юридичної відповідальності”, а також розгляд в якості функцій таких правових явищ, які не можна назвати функціями юридичної відповідальності.