

**Ю. Барабаш**, кандидат юридичних наук,  
доцент Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого

## **Ключові напрями конституційної політики в галузі імплементції міжнародних стандартів прав людини**

Одним із нових з методологічної точки зору понять в юридичній науці є поняття «правова політика». Методологічна новизна цієї категорії полягає в тому, що вона дозволяє по-новому подивитися на змістовну спрямованість у діяльності суб'єктів права, насамперед, з точки зору основної мети такої діяльності, а саме побудови правової держави<sup>1</sup>. Немаловажним у цьому контексті є не тільки вироблення системи конкретних заходів по досягненню означеної мети, але й чітке усвідомлення складових цього вкрай важливого для подальшої розбудови державності поняття.

Зупинимось лише на одній із ключових позицій, а саме необхідності утвердження та забезпечення основних прав людини. З цього приводу можемо зазначити, що важливою подією на цьому шляху стало прийняття Конституції України, яка закріпила новий правовий порядок та визначила такі пріоритети у правовій політиці нашої держави, як гарантування людської гідності (ст. 21), невичерпність прав та свобод (ст. 22), забезпечення вільного розвитку особистості (ст. 23) і т. д. По суті, ми можемо говорити про повноцінну конституційну політику, безперечною складовою якої є утвердження міжнародних стандартів у галузі прав людини.

Те, що міжнародні стандарти мають свій вплив на правову політику у сфері прав людини, можна судити як за формальними, так і за змістовними моментами. Що стосується останніх, то багато із положень Загальної декларації прав людини 1948 р., Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. та інших важливих міжнародних документів були в той чи інший спосіб відтворені у статтях вітчизняного Основного Закону. Прикладом є вже згадуване нами положення ст. 21, основою якого послужила ст. 1 Загальної декларації прав людини.

<sup>1</sup> Див.: Матузов Н. И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Рос. прав. политика. – М., 2003. – С. 77.

Стосовно формальної сторони, яка по суті стала основою конституційної політики у сфері імплементації міжнародних стандартів прав людини, можемо зауважити таке. Насамперед, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України ратифіковані міжнародні договори визнаються частиною національного законодавства України. При цьому чітко окреслюється співвідношення міжнародних угод із Конституцією України. З одного боку, міжнародні договори не можуть суперечити Основному Закону. Про це свідчить закріплене за Конституційним Судом України повноваження з перевірки на відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції), а також нормативний припис ч. 2 ст. 9 про те, що «укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

З другого боку, з огляду на норму ч. 2 ст. 9 та на положення ч. 2 ст. 8 Основного Закону («законодавчі та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй») можемо зробити висновок, що міжнародні договори є достатньо самостійним порівняно із Конституцією інструментом правової політики. При цьому гарантується відсутність конкуренції між договорами та Основним Законом.

Своєрідним підтвердженням такого висновку може бути положення ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р.: «якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору».

Таким чином, в ієрархічній побудові внутрішньої системи права ратифіковані міжнародні договори посідають особливе місце. Втім їх правова природа та специфічність змісту вимагають особливих підходів до забезпечення їх повноцінної та максимально ефективної реалізації у внутрішньому праві. Перш за все йдеться про прийоми нормативної техніки, які використовуються при написанні міжнародно-правових договорів.

Так, згадуючи неодноразово міжнародні стандарти в галузі прав людини, ми маємо на увазі той факт, що в багатьох із подібного роду спеціалізованих міжнародних угод основоположні права людини формулюються в найбільш концентрованій формі, що дає змогу, з одного боку, чітко усвідомити найбільш загальні риси такої стандартизованої

можливості людини, а з другого — гарантувати певну варіативність (звичайно, в окреслених формулюванням права межах) для держави — учасниці відповідної угоди у виборі найбільш оптимальних (з урахуванням національних особливостей політико-правового життя) форм і способів забезпечення та захисту того чи іншого права.

Втім, ми можемо спостерігати ситуацію, коли в окремих випадках подібного роду документи, що стосуються прав людини, укладаються у формі зобов'язань країни, яка є стороною нового договору чи приєднується до вже існуючого. Як приклад можемо навести «горезвісну» Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, прийняту в межах Ради Європи 5 листопада 1992 р. Складність шляху, який пройшов цей документ, перш ніж стати складовою національного законодавства, полягає в тому, що він був двічі ратифікований Верховною Радою України (вперше 24.12.1999 р., вдруге — 15.05.2003 р.) При цьому причиною проведення повторної ратифікації стало рішення Конституційного Суду України у справі про ратифікацію Хартії про мови від 12.07.2000 р. № 9-рп/2000, яким Суд визнав перший закон про ратифікацію неконституційним через недотримання конституційної процедури ратифікації міжнародних угод, а саме промульгацію закону про ратифікацію Хартії Головою Верховної Ради України замість Президента України.

Другий «ратифікаційний» крок видався більш вдалим. Маємо зазначити, що парламент ратифікував Хартію із деякими застереженнями, які за своїм змістом означають взяття на себе Україною лише певної частки зобов'язань із тих напрямків мовної політики, які передбачені документом.

Повертаючись до тези про «зобов'язальний» характер положень Хартії, можемо навести такі приклади. Так, у п. 1 ст. 8 Хартії передбачається, що «стосовно освіти Сторони зобов'язуються, в межах території, на якій такі мови використовуються, відповідно до стану кожної з таких мов і без шкоди для викладання офіційної мови (мов) держави: передбачити можливість надання дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин; або передбачити можливість надання суттєвої частини дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин...».

Отже, для того, щоб ці положення отримали належний механізм реалізації, необхідним було прийняття цілої низки законів та відповідних підзаконних актів. Це пов'язано як із тим, що подібного роду соціальні зобов'язання повинні бути підкріплені конкретними орга-

нізаційними заходами з боку держави, так і з необхідністю більшої конкретизації цих норм для суб'єктів права, які мають застосовувати ці положення з точки зору порядку реалізації наданих їм можливостей.

Натомість, не врахувавши перелічених факторів, ми отримали ситуацію, коли Хартія замість засобу переорієнтації мовної політики та мовних прав громадян стала справжнім інструментом політичного протистояння на регіональному рівні. Відразу низка обласних (зокрема, Херсонська, Луганська) та міських (зокрема, Харківська, Севастопольська) рад визнала за російською мовою статус регіональної. Як наслідок — судові позови, за результатами розгляду яких рішення органів місцевого самоврядування були визнані незаконними.

Достатньо показовою в цьому контексті виглядає аргументація судових рішень. Так, Вищий адміністративний суд України, виносячи ухвалу у справі № К-789/07 за касаційною скаргою Херсонської обласної ради, зауважив наступне. «Хартія як акт міжнародного права не визначає статусу регіональних мов або мов меншин, а містить перелік цілей і принципів, відповідно до яких кожна держава (яка є стороною Хартії) бере на себе зобов'язання покладати в основу своєї політики, законодавства і практики захист цих мов». Окрім цього, з огляду на те, що «Конституційний Суд України у своєму рішенні від 14.12.1999 р. по справі № 1-6/99 зазначив, що використання російської та інших мов національних меншин України визначається виключно законами України», а також з урахуванням припису ч. 2 ст. 19 Конституції України, Вищий адміністративний суд України підтримав рішення попередніх судових інстанцій, відповідно до яких «рада, приймаючи рішення «Про надання російській мові статусу регіональної на території Херсонської області», вийшла за межі наданих їй повноважень, чим порушила конституційний принцип законності діяльності органів місцевого самоврядування»<sup>1</sup>.

Аргументи судів змушують нас звернути увагу на проблеми, які існують на шляху імплементації норм укладених міжнародних угод, особливо тих із них, які стосуються реалізації громадянами своїх прав та їх гарантування.

І одним із головних серед цих проблемних питань є відсутність чіткої конституційної політики з питань імплементації міжнародних

<sup>1</sup> Див.: Ухвала ВАСУ від 27 серпня 2008 р. у справі № К-789/07 за касаційною скаргою Херсонської обласної ради [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.reyestr.court.gov.ua/pls/apex/f?p=204:2:3733434839808133::NO::P2\\_DC\\_ID,P2\\_DC\\_HASH:10003316902%2C432311DDAFF359248A5B6068E75D2DF3&cs=1C04ADA55C435BCD87176A6F61EF8C650](http://www.reyestr.court.gov.ua/pls/apex/f?p=204:2:3733434839808133::NO::P2_DC_ID,P2_DC_HASH:10003316902%2C432311DDAFF359248A5B6068E75D2DF3&cs=1C04ADA55C435BCD87176A6F61EF8C650)

стандартів у вітчизняну правову систему. Насамперед, відмічаємо певну хаотичність у цьому процесі, зокрема, і з ідеологічної точки зору. Приклад із ратифікацією та застосуванням Європейської хартії регіональних мов або мов меншин дає нам підстави стверджувати, що в окремих випадках українські політики, не маючи мужності вирішити те чи інше складне питання за допомогою «внутрішніх» засобів правового регулювання, починають звертатися до міжнародних джерел, інструментальний потенціал яких, в силу їх особливої правової природи, є дещо меншим від того, які мають внутрішньоправові засоби. Так трапилось і з «мовним» питанням, яке вже за декілька передвиборчих кампаній стало занадто заполітизованим.

Натомість, за умов нездатності (чи небажання) врешті-решт прийняти новий закон «Про мови» (прикро нагадувати про те, що у цих питаннях ми до цього часу мусимо керуватися законом УРСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р.), політики вдаються до ратифікації міжнародно-правового акта, який через декларативність його положень просто приречений за існуючих політико-правових умов залишитись актом без реального механізму дії чи перетворитись на інструмент політичного протистояння.

Про певну хаотичність свідчить і той факт, що в умовах невизначеності із системою мовних прав громадян і мовної політики взагалі ми визнали обов'язковість міжнародно-правового акта, який неоднозначно сприймається на Європейському континенті. Достатньо зазначити, що Конституційна рада Франції стала на заваді ратифікації Хартії з огляду на те, що надання мовам національних меншин особливих прав на офіційне використання є порушенням «конституційних принципів, а саме: принципу цілісності Республіки, принципу рівності перед законом та принципу єдності французького народу»<sup>1</sup>, а також порушенням такої засади конституційного ладу, як визнання за французькою мовою статусу державної («мови Республіки»). Стосовно останньої позиції Конституційна рада вказала, що в разі прийняття ратифікаційного акта інші мови завдяки Хартії зможуть використовуватись окрім приватної сфери життя ще й у судочинстві, діяльності адміністративних органів та публічних служб<sup>2</sup>.

Тому більш раціональною і продуктивною ми вважаємо ситуацію, коли процес ратифікації буде відбуватись одночасно із внесенням змін

<sup>1</sup> Див.: Гердеген М. Європейське право. – К., 2008. – С. 38.

<sup>2</sup> Див.: Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 // Journal officiel. – 1999. – 18 juin. – P. 8964.

до відповідних законодавчих актів, або ж коли після підписання міжнародного договору спочатку будуть внесені відповідні зміни до чинного законодавства, а вже потім відбудеться процес ратифікації. Саме це, наприклад, трапилось із ратифікацією Європейської конвенції про громадянство: приєднання до конвенції мало місце у 2003 р., у 2005 р. були внесені відповідні зміни до Закону України «Про громадянство» (закон від 16 червня 2005 р.), а закон про ратифікацію конвенції був прийнятий 20 вересня 2006 р.

У цьому контексті відмічаємо необхідність дотримання в кожному випадку приписів ч. 7 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України»: «якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом з проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно».

Другим, порівняно із «ратифікаційним», напрямом конституційної політики є визнання за практикою Європейського суду з прав людини характеру джерела права. У прийнятому 6 липня 2005 р. Кодексі адміністративного судочинства України була закладена досить прогресивна норма, відповідно до якої «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини» (ст. 8). Таким чином, ми отримали не зовсім традиційне для нашої правової системи джерело.

Ще даліше в цьому напрямі пішли законодавці, ухваливши 23 лютого 2006 р. Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: у ст. 17 Закону передбачається, що «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права».

При цьому постає питання — за яких умов сприйняття європейських правових доктрин у галузі прав людини буде адекватним вітчизняним політико-правовим реаліям, а ефективність від застосування європейських стандартів прав людини буде максимально ефективною та корисною для розбудови на теренах України демократичної та правової держави?

Йдеться, насамперед, про те, що на сьогодні ми лише перебуваємо на етапі вироблення доктринальних підходів до багатьох питань вітчизняного конституціоналізму, тоді як Європейський суд ухвалює свої рішення, ґрунтуючись на вироблених десятиліттями парадигмальних параметрах європейського конституціоналізму, простіше

кажучи, континентальних конституційних цінностях та підходів до їх захисту.

А тому маємо дати чітку відповідь стосовно того, чи будемо ми здійснювати повну екстраполяцію цих доктринальних підходів на вітчизняне конституційне поле, чи процес імплементації правових позицій у правозастосувальну практику органів публічної влади України буде здійснюватись паралельно із виробленням власних концептуальних підходів до розв'язання ключових проблем конституціоналізму.

Як приклад можемо навести ситуацію із захистом конвенційного права на свободу зібрань та об'єднань (ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод), коли після рішення у справі партії «Рефах» проти Туреччини позиція Євросуду зазнала певних змін. На цьому фоні позиція вітчизняних судів у питанні примусового припинення діяльності політичних партій відрізняється більшою ліберальністю. Усе це відбувається за умов відсутності чіткої доктрини з приводу ролі партій у державних процесах та механізмів захисту від їх шкідливого впливу на розвиток правової та демократичної державності.

Не маючи власного доктринального підґрунтя з багатьох питань державотворення, ми можемо «опинитись у полоні» всебічного бажання якнайшвидше пристосувати власну систему конституційних правовідносин до європейських демократичних стандартів при абсолютному ігноруванні політичних, національно-етнічних, культурних та правових особливостей розвитку власної державності.

Щоб цього не сталося, важливо усвідомити, що роль такого роду міжнародно-правових джерел, як практика Євросуду, у вітчизняній правовій системі, особливо в процесах правозастосування має розглядатися крізь призму їх авторитетності, апробованості роками та визнання багатьма країнами, тобто як це має місце відносно використання в судовій практиці країн «загального права» наукових доктрин. У сучасних умовах «вони розглядаються вже не як джерело права, а як засіб обґрунтування, додаткової аргументації судових рішень»<sup>1</sup>. Таким чином, навряд чи доцільно протиставляти практику Євросуду внутрішнім нормативним джерелам. Натомість, починаючи з Конституційного Суду, інтерпретатори мають орієнтуватися при з'ясуванні змісту правових норм на правові позиції європейської судової інституції.

<sup>1</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Т. 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М., 2000. – С. 21.