

ВИКОРИСТАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМ ОПТИМІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

С. Серьогіна,

завідувач кафедри державного будівництва
і місцевого самоврядування
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук

1. Підписання та ратифікація Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а також визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини ознаменували істотне просування України на шляху визнання й запровадження міжнародно-правових механізмів захисту прав і свобод людини. Проте формальне включення цього міжнародного акта і практики його тлумачення до національної правової системи не привело автоматично до повної інтеграції міжнародних стандартів в українську правозастосовну практику. Непросто відбувається процес гармонізації українського законодавства з принципами, закладеними безпосередньо у Конвенції. У контексті теми даної конференції доцільно звернути увагу на три вузлові проблеми: 1) юридичні наслідки рішень Європейського суду з прав людини для правозастосовної та інтерпретаційної діяльності Конституційного Суду України; 2) оперативне і повне інформування суддів Конституційного Суду України, їхніх помічників та працівників Секретаріату Конституційного Суду України про діяльність Європейського суду з прав людини та прийняті ним акти; 3) можливості вдосконалення конституційного провадження в Україні з урахуванням позитивного досвіду Європейського суду з прав людини.

2. Перша з означених проблем пов'язана з необхідністю визначення, в який спосіб мають враховуватись рішення й ухвали Європейського суду з прав людини при здійсненні Конституційним Судом України своїх повноважень. Означена проблема значною мірою обумовлена тим, що положення самої Конвенції про захист прав людини та основних свобод не визначають меж, які чітко окреслили б компетенцію Європейського суду з прав людини щодо національного законодавства. Конвенція також не вказує, які саме рішення може приймати Суд, чи повинні законодавчі органи держав-учасниць Ради Європи вносити зміни у прийняті ними нормативні акти, якщо застосування норм цих актів визнано таким, що обмежує права і свободи людини, чи зобов'язані внутрішньодержавні суди переглядати прийняті ними раніше рішення. Конвенцією прямо передбачається тільки обов'язок держав визнавати юрисдикцію Суду з питань тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї у випадку передбачуваного порушення конкретною державою положень даних актів. Іншою обставиною, що ускладнює відповідь на питання про правову сутність постанов Європейського суду з прав людини, є те, що положення про компетенцію Суду отримали розширене тлумачення у ході розвитку його правозастосовної практики.

3. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» єдиний орган конституційної юрисдикції в нашій державі не зобов'язаний застосовувати у своїй діяльності інші, окрім Конституції України, джерела. Однак Конституційний Суд України у ході розвитку правозастосовної практики почав використовувати міжнародні принципи і норми міжнародного права як еталон, відповідно до якого в державі здійснюються права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією. Конституційний Суд України, виробляючи, із застосуванням положень міжнародно-правових актів, правові позиції, що мають загальний характер і є обов'язковими для судів, інших державних органів і посадових осіб, на практиці реалізовує конституційне положення про належність ратифікованих Верховною Радою України міжнародно-правових договорів до національної правової системи. Надаючи своєму рішенню додаткової ваги через застосування принципів міжнародного права, Конституційний Суд демонструє, що вважає міжнародне право важливим критерієм, якому має відповідати законодавство і практика судів. Нерідко рішення Конституційного Суду України, яке містить правову позицію і тлумачення конституційно-правового смислу правового акта, орієнтує законодавця, суди, громадян щодо застосування міжнародного права при вдосконаленні законодавства, вирішенні справ, відстоюванні власних прав. Одним з міжнародно-правових актів, до якого найчастіше звертається у своїй практиці Конституційний Суд України, є Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод.

4. Конституційний Суд України вперше зробив посилання на Конвенцію при вирішенні справи за зверненнями жителів міста Жовті Води щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Основного Закону. У своєму Рішенні від 25 грудня 1997 року № 9-зп єдиний орган конституційної юрисдикції зазначив: «Частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, що виникли з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, які згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України». На сьогодні ж Конституційний Суд України у своїй діяльності використав положення міжнародно-правових актів більш як у третині своїх рішень, а в справах, пов'язаних із захистом прав і свобод людини й громадянина, — майже у 60 відсотках рішень. У цих актах отримують відображення і загально визнані принципи Конвенції та рішення Європейського суду. Однак єдиний орган конституційної юрисдикції нашої держави робить це обережно, переважно посилаючись на ці акти або ж викладаючи зміст відповідної норми. При цьому Конституційний Суд України не тільки залучає міжнародно-правову аргументацію як додаткову тезу на користь своїх правових позицій, вироблених на основі Конституції, а й використовує її як для роз'яснення смислу й значення конституційного тексту, так і для виявлення (з'ясування) конституційно-правового смислу законоположення, що перевіряється.

5. Широке використання положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод та прецедентного права Європейського суду з прав людини загалом є позитивною рисою функціонування Конституційного Суду України, проте якість та юридична техніка такого використання ще далекі від оптимальних. Принагідно відзначимо, що з аналогічними проблемами зіткнулися й органи конституційної юрисдикції та суди загальної юрисдикції багатьох інших країн СНД, зокрема Росії, Білорусі, Молдови тощо. Аналіз рішень, прийнятих Конституційним Судом України, у мотивувальній частині яких міститься посилання на зазначену Конвенцію чи рішення Європейського суду з прав людини, дає можливість вирізнити

три основні способи залучення європейських стандартів при обґрунтуванні правових позицій єдиного органу конституційної юрисдикції в нашій державі.

6. Перший спосіб, найпростіший і водночас юридично найуразливіший, умовно можна назвати «відсылним». Він полягає у тому, що при обґрунтуванні власної правової позиції Конституційний Суд України лише побіжно згадує про наявність певних європейських стандартів з питання, що є предметом спору, не конкретизуючи їх. Наприклад, у своєму Рішенні від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу Конституційний Суд України зазначив, що положення щодо забезпечення незалежності суддів закріплено не тільки у Конвенції про захист прав людини та основних свобод і низці інших міжнародних документів, а й підтверджується практикою Європейського суду з прав людини. При цьому єдиний орган конституційної юрисдикції жодним словом не обмовився, які саме статті Конвенції, постанови та рішення Європейського суду він має на увазі. Сторонам у справі, так само, як і будь-якому іншому читачеві, не обізнаному в тайнах прецедентного права Європейського суду, залишається тільки вірити Конституційному Суду на слово, що дійсно відповідна практика існує, вона є сталою і несуперечливою.

7. Використання другого, відносно казуїстичного, способу є більш поширеним порівняно з першим. Його сутність полягає в тому, що Конституційний Суд на обґрунтування своєї позиції наводить конкретні статті Конвенції та перелік найбільш відомих справ, в яких містяться принципова позиція Європейського Суду з даного питання, Зокрема, у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 у справі про фінансування судів Конституційний Суд України зазначив, що незалежність суду є загальновизнаною з позицій міжнародного права. При цьому як ілюстрація наводилася стаття 6¹ Конвенції про захист прав та основних свобод людини, в якій серед засобів захисту прав і свобод людини і громадянина особлива роль відводиться незалежному і безсторонньому суду. Такий спосіб є більш обґрунтованим, доказовим, ілюстративним, однак страждає на догматичність і не може застосовуватись у тих випадках, коли висока абстрактність певної норми чи неоднозначність праворозуміння не дають можливості покладатися на просте цитування певного міжнародного правового документа.

8. Найбільш доцільним, і з точки зору юридичної техніки довершеним, є третій спосіб залучення міжнародно-правових документів до рішень Конституційного Суду, який умовно можна назвати казуїстично-сенсуальним (казуїстично-змістовним). Його сутність полягає у зверненні не тільки до конкретної статті міжнародного договору чи конкретного рішення міжнародної судової інстанції, а й до його істинного, розгорнутого змісту. Треба зазначити, що Конституційний Суд України останнім часом вдається здебільшого саме до такого способу. Зокрема, у Рішенні від 10 жовтня 2001 року № 13-рп/2001 у справі про заощадження громадян Конституційний Суд не обмежився констатацією того, що право держави обмежити володіння, користування та розпорядження майном визначено Першим протоколом до Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а навів відповідну цитату зі статті 1 даного документа і розвинув свою думку зверненням до змісту однієї із справ Європейського суду (справа «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» від 21 лютого 1986 року). На наш погляд, саме таким — змістовним, точним і юридично виваженим — має бути звернення до міжнародно-правових актів у тих випадках, коли Конституційний Суд України хоче посилити аргументацію в мотивувальній частині свого рішення. У протилежному разі аргументація перетворюється на констатацію, а рішення суду позбавляється належного обґрунтування й доказовості.

При цьому треба мати на увазі, що тлумачення норм Конвенції, які дає при вирішенні конкретних справ Європейський суд з прав людини, не можна прирівнювати до самої Конвенції, адже це суперечило б як національному законодавству, так і вітчизняній правовій доктрині. Тому Конституційний Суд України повинен брати до уваги, але не керуватися практикою Європейського суду з прав людини. До речі, саме такий принциповий підхід практикують органи конституційної юрисдикції провідних європейських держав. Зокрема, у жовтні 2004 року Конституційний Суд Німеччини виніс вердикт, за яким рішення Європейського суду з прав людини «не є обов'язковими для виконання німецькими судами, проте не повинні й повністю залишатися поза увагою». Водночас Конституційний Суд Німеччини підкреслив, що німецька юстиція повинна лише враховувати рішення у Страсбурзі, «належним чином» і «обережно» пристосовувати їх до національного законодавства. На наш погляд, такий підхід є найбільш виваженим та виправданим і для України.

9. Належне й обережне пристосування прецедентного права Європейського суду з прав людини до українського законодавства потребує достатньої обізнаності з боку суддів, представників законодавчої та виконавчої влади, широкого загалу. На жаль, нинішня ситуація щодо поширення інформації про діяльність Страсбурзького Суду є вельми складною. Головним джерелом інформації про діяльність Європейського суду з прав людини на сьогодні є його офіційний сайт (<http://www.cot/int>), однак, постанови і рішення публікуються на ньому тільки англійською та французькою мовами. Найвищий рівень володіння іноземними мовами серед юридичної спільноти та сучасна мережа Інтернет в Україні робить це джерело малодоступним для переважної більшості вітчизняних фахівців. Значні кроки щодо популяризації прецедентного права Європейського суду з прав людини роблять працівники лабораторії з прав людини Академії правових наук України (м. Львів) та Бюро інформації Ради Європи в Україні (м. Київ). Щоквартально видається журнал «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі». Проте цього явно замало, враховуючи ті обсяги інформації, які потрібно донести до юридичного загалу. За даними офіційного сайту Європейського суду з прав людини станом на 1 вересня 2005 року, ним винесено 48 рішень (judgements) і 77 ухвал (decisions) у справах проти України. За період 1960—2005 років Європейським судом з прав людини було прийнято більш як 5,5 тисячі рішень і ухвал. Тільки у першому півріччі 2005 року приймалося в середньому близько 70 ухвал щомісяця. За таких умов гостро постає проблема офіційного перекладу українською мовою та систематичного опублікування актів Європейського суду з прав людини. Доцільно було б публікувати 2 види збірників: щомісячний хронологічний збірник усіх рішень і ухвал Європейського суду з прав людини, а також періодичні (принаймні 2 рази на рік) тематичні збірки. З цією метою в межах Міністерства юстиції України повинен діяти підрозділ, який опікувався би питаннями офіційного перекладу, коментування та опублікування актів Європейського суду з прав людини.

Як відомо, постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1998 року № 557 було запроваджено посаду Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав людини та основних свобод, який за посадою є заступником Міністра юстиції України. Цією ж постановою затверджено Положення про Уповноваженого, яким визначено його завдання, функції та повноваження. Виконання Уповноваженим своїх функцій забезпечується Національним бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав

людини та основних свобод, яке утворено у складі центрального апарату Міністерства юстиції України. На жаль, основним завданням Уповноваженого визначено не власне захист прав і свобод людини чи принаймні інформування громадськості про діяльність Страсбурзького Суду, а представництво Кабінету Міністрів України в Європейському суді з прав людини при розгляді питань дотримання Україною зобов'язань, що випливають з Конвенції.

На наш погляд, діяльність Уповноваженого та очолюваного ним бюро має бути переорієнтована з представництва держави на забезпечення прав людини і створення інформаційних передумов для цього. Саме на них має бути покладено обов'язок щодо офіційного перекладу та опублікування постанов і рішень Європейського суду. Звісно, фінансування даних заходів має бути передбачене у Державному бюджеті України, до того ж окремим рядком. Означені заходи бажано було б вжити уже у наступному, 2006-му, бюджетному році. При цьому треба мати на увазі, що відтягування часу розв'язання даної проблеми тільки ускладнюватиме її, збільшуватиме обсяги необхідних робіт і, відповідно, підвищуватиме їх вартість.

10. Практика Європейського суду з прав людини може бути корисною для національного законодавства і з точки зору вдосконалення процедури відправлення правосуддя, зокрема щодо оптимізації порядку підготовки і розгляду справ у Конституційному Суді України.

За існуючої нині процедури підготовки й розгляду справ виникає проблема оперативності діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Станом на 1 вересня 2005 року Конституційним Судом України було прийнято 142 рішення та 15 висновків з питань конституційної юрисдикції. Назріла необхідність оптимізувати організацію роботи Конституційного Суду України таким чином, щоб він без шкоди обґрунтованості й виваженості міг упоратися з дедалі більшим обсягом подань і звернень.

На наш погляд, у вирішенні цього питання в нагоді може стати досвід Європейського суду з прав людини, який свого часу зіткнувся з тими самими проблемами. Протягом трьох років після набуття чинності Протоколом № 11 до Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод кількість справ, що надходили до Суду, безпрецедентно зросла. Кількість зареєстрованих заяв збільшилася з 5979 у 1998 році до 13858 у 2001 році, тобто приблизно на 130 відсотків. Прагнення підтримати працездатність Суду потребувало додаткових ресурсів і нових підходів до організації судочинства.

Насамперед треба відзначити, що Європейський суд, на відміну від Конституційного Суду України, ніколи не розглядає справи у повному складі. Згідно з чинним Регламентом Європейський суд поділено на чотири секції, у кожній з яких створюються комітети з трьох суддів і палати із семи суддів. Кожна індивідуальна заява передається на розгляд однієї із секцій Суду, Голова якої призначає суддю-доповідача. Після попереднього вивчення скарги доповідач вирішує, чи буде вона розглядатися комітетом з трьох суддів, чи палатою. Протягом трьох місяців з моменту винесення палатою постанови будь-яка зі сторін може звернутися з проханням про передачу справи до так званої Великої Палати, до складу якої входять сімнадцять суддів, у тому числі Голова Суду, його заступники і голови секцій. Але справа може бути предметом розгляду Великої Палати тільки за умови, що вона стосується серйозного питання щодо тлумачення чи застосування положень Європейської Конвенції або протоколів до неї, іншого значного питання загального характеру. Крім того, передати справу на розгляд Великої Палати за згодою

сторін може і звичайна палата, якщо, на її думку, справа потребує глибокого глумачення положень Європейської Конвенції або рішення у справі може увійти в суперечність з уже усталеною прецедентною практикою. Можливість паралельного розгляду одразу кількох справ значною мірою обумовлює дивовижну, з огляду на складність і об'ємність справ, що розглядаються, «продуктивність» Європейського суду з прав людини.

На наш погляд, аналогічний до страсбурзького механізм розгляду справ успішно можна було б запровадити і щодо здійснення конституційної юрисдикції в Україні. Одним з можливих варіантів є надання колегіям Конституційного Суду України права самостійно вирішувати справи щодо конституційності законів України, інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Це дало б можливість рідше проводити пленарні засідання Конституційного Суду України і частіше — засідання колегій, сприяло б інтенсифікації робочого часу суддів, надало б їм додатковий час для підготовки справ до розгляду.

11. Реалізація означених пропозицій стала б ще одним свідченням справжньої відданості України європейським гуманістичним цінностям, прикладом імплементації міжнародно-правових стандартів у національну політико-правову практику, підтвердженням прагнення нашої держави підтримувати функціонування конституційної юстиції на рівні кращих світових стандартів.