

Загальнотеоретичні проблеми правової науки

В. Тацій, академік, президент

АПрН України,

Ю. Грошевий, академік,

віце-президент АПрН України

Проблеми імплементації норм міжнародного права в національні процесуальні процедури

(до 50-річчя Конвенції про захист прав людини і основних свобод)

4 листопада 1950 р. У Римі було прийнято Конвенцію *про захист прав людини і основних свобод* (далі — Конвенція) — правовий документ, на який чекала Європа після закінчення Другої світової війни і який би гарантував повагу до прав людини,

утвердження політичної демократії та регламентував передусім взаємовідносини держави і особи.

Сучасні інститути та норми міжнародного права, що регулюють захист прав людини, вимагають від держав — учасниць відповідних договорів прийняття на себе зобов'язань щодо забезпечення захисту прав людини відносно всіх осіб, які перебувають під їх юрисдикцією. У зв'язку з цим Європейське співтовариство прийняло 11 протоколів до Конвенції, що її доповнюють та вносять до неї деякі зміни. Ці протоколи є самостійними договорами і накладають зобов'язання на учасників Конвенції тільки після ратифікації кожного з них.

У процесі розбудови суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави Україна зростає цінність створення належних механізмів захисту прав і законних інтересів людини і громадянина. Зрозуміло, перехід до громадянського суспільства породжує низку труднощів і в цьому розумінні один із аспектів гуманістичної складової полягає в тому, щоб проаналізувати суперечності, що виникають, та знайти способи їх розв'язання.

Вся складна система компонентів суспільного розвитку спирається на нормативну та інституційну основу, яка є найважливішим засобом цілеспрямованого впливу на поведінку і діяльність людей і відповідно збереження стабільності демократичного режиму в суспільстві. Важливе місце тут посідають закон та нормативні способи забезпечення (охорони) гарантованих Конституцією України, міжнародними пактами прав і свобод людини і громадянина.

Одним із завдань держави є не тільки розроблення правозахисних механізмів і норм, а й формування органів, які б забезпечували їх реальне функціонування в правозастосовній практиці. Ефективна діяльність цих органів - кардинальний шлях до підвищення стабільності в суспільних відносинах.

Для стабільного функціонування стійкої правової системи, без сумніву - серцевини прав особистості, необхідні певні передумови: по-перше, стабільність економічного розвитку суспільства і політичного режиму; по-друге, стабільність і завершеність

нормативних механізмів, які б забезпечували реальний захист прав і свобод людини і громадянина; по-третє, стабільність провозастосовної практики.

Разом з тим у період формування нашої національної державності діють такі негативні чинники, як не тільки послаблення державності, а й відсутність у державній політиці реального пріоритету прав людини, незакінченість процедур їх захисту, соціальна незахищеність досить значних верств населення, політичний дисбаланс у суспільстві, правовий та етичний нігілізм. У цьому аспекті важливо перетворити право людини в факт суспільної свідомості.

У Конвенції виділені основоположні принципи, що стосуються прав людини. Їх значення полягає в тому, що всі конкретні норми в законодавстві держав — учасниць (Високих Договірних Сторін) повинні створюватися відповідно до цих принципів, які є критерієм їх законності. До таких принципів належать: 1) базові права і свободи громадянина, виділені в Конвенції; 2) верховенство права і наявність незалежного від влади суду; 3) неухильне забезпечення прав людини, які мають стати основним елементом становлення сучасної української державності.

Аналізуючи зміст Конвенції, неважко дійти висновку, що її цінність і значення полягають не тільки в закріплених у ній основних правах і свободах, а й у механізмі імплементації цих норм у національні процесуальні процедури.

Може і повинно бути констатовано, що для української юридичної традиції є юридичною новелою базові поняття Конвенції, що акцентують увагу не стільки на конвенційних приписах, скільки на сформованому на їх засадах прецедентному праві.

Слід зазначити, що процес приведення законодавства і правозастосовної практики у відповідність до міжнародних актів щодо захисту прав людини в Україні дещо сповільнився. Достатні, з точки зору правової держави, стандарти захисту прав людини в певних випадках, у тому числі й у сфері кримінально-процесуальної діяльності, гарантуються лише Конституцією України, деякі норми якої й досі не набули механізму реалізації в національному законодавстві. Разом з тим ратифікація Конвенції та визнання прав особистості (відповідно до ст. 25 Конвенції), а також обов'язкової юрисдикції

Європейського суду з прав людини (ст.46 Конвенції) є головною умовою для членства держави в Раді Європи.

Правозастосовному процесу в Україні притаманні щонайменше такі негативні риси: а) наявність норм, особливо при регулюванні економічних відносин, що прийняті ще в період тоталітарного режиму; б) прогальність, безсистемність, суперечності чинного законодавства; в) незабезпеченість повної реалізації положень Конституції в поточному законодавстві, г) суперечливість чинних законів міжнародним пактам, ратифікованим державою, незважаючи на те, що останні є нормами прямої дії.

Все це негативно позначається на стабільності правозастосування, юридичній практиці, що, в свою чергу, не може не вплинути на формування тих правових полей, які б сприяли економічному зростанню країн з перехідною економікою, нормативному забезпеченню реального рівня додержання прав і свобод громадян, закріплених у розділі II Конституції України, міжнародних актах, ратифікованих Верховною Радою України.

Виходячи з наведеного, методологія правозастосування положень Конвенції повинна враховувати і, більш того, нівелювати ті негативні явища, які є характерними для масиву законодавства нашої держави. В цьому аспекті важливим є формування пріоритетних напрямків тих галузей законодавства, які передусім сприятимуть становленню соціально орієнтованих ринкових відносин, реальності конституційного захисту прав і свобод громадян, ефективності боротьби зі злочинністю тощо.

Проблематика методології правозастосування містить й розроблення правил подолання внутрішньосистемних і позасистемних юридичних колізій, які особливо притаманні незавершеним правовим системам держав з перехідною економікою. До числа таких юридичних колізій справедливо включають колізії між міжнародними пактами і конституціями, а також нормативними актами або окремими юридичними нормами, що регулюють конкретні суспільні відносини; колізії в нормативних масивах (безсистемність правотворчості, суперечності в нормативних актах та ін.); колізії, обумовлені різноманітними (суперечливими) тлумаченнями законів юрисдикційними органами в процесі правозастосування. Вкрай недопустимими є колізії між законами і

підзаконними актами, між конституцією, міжнародними пактами та всіма іншими актами.

Внаслідок ідеологічного плюралізму при прийнятті закону і в практиці його застосування можливі також різного роду психологічні колізії між ідеологічними установками суб'єктів, наділених правом приймати юрисдикційні акти, і тими ідеологічними установками, які втілені в цьому юридичному акті. Зазначене породжує у правозастосуванні таке небезпечне явище, як правовий нігілізм, який в тому чи іншому конкретному випадку може прийняти і таку небезпечну форму, як “відмова від правосуддя”, що є прямим недодержанням вимог Конвенції та Конституції України.

Тому стає актуальною проблема вивчення юридичної практики в аспекті як її функцій (регулятивно-посвідчуючої, правовідновлюючої та попереджаючої), так і реальності її впливу на конкретні суспільні відносини. Для країн з перехідною економікою досить поширеною реалією є те, що юридична практика ефективно впливає на ті чи інші негативні явища, притаманні країнам цього типу (тіньова економіка, наркобізнес, організована злочинність тощо).

З наведеного випливає актуальність судової реформи, яка повинна забезпечити не тільки доступність суду, ефективність захисту прав і законних інтересів учасників процесу, надійність і правомірність актів правосуддя, а й зміну репресивної ролі судів на їх головну функцію захисту права і закону, захисту прав і законних інтересів громадян. У цьому плані виключно позитивна роль належить функції нагляду прокурора за законністю, що, зокрема, має принципове значення для розбудови системи адміністративної юстиції. Зрозуміло, що доступ до світового та європейського досвіду в галузі кримінально-процесуальних механізмів не пов'язаний з їх дзеркальним копіюванням без урахування реалій сучасного рівня розвитку української державності, прогресивних нормативних звичаїв і традицій, сформованих у нашому суспільстві.

Саме в процесуальних механізмах зіштовхуються інтереси суб'єктів основних прав, інших осіб і суспільства в цілому. Внаслідок цього визначення меж основних прав, умов їх реалізації та порядку вирішення можливого конфлікту - об'єктивна потреба функціонування соціуму, з одного боку, і свободи особистості - з іншого. Визначення

допустимих обмежень основних прав і свобод, зафіксованих у Конституції України та Конвенції, у всіх випадках має бути поставлене під контроль суду. Зазначені в Конституції України обмеження цих прав повинні переслідувати мету — знайти розумний компроміс між суспільною необхідністю і захистом законних інтересів власника даних прав (наприклад, права на особистісну недоторканність — ст. 29 Конституції України, ст. 5 Конвенції, ст. 1 Протоколу № 4). При цьому важливо, щоб мета, мотиви, фактичні та правові засади можливих обмежень були формалізованими і вираженими в тому чи іншому законі, а не в підзаконних (відомчих) актах. Видається, що саме це положення є найважливішим правилом імплементації норм міжнародного права, в тому числі й положень Конвенції, в національне законодавство.

Ці обмеження повинні відповідати нормам моралі. Тому доцільно дати офіційне тлумачення мети задоволення справедливих вимог моралі” і мети обмеження прав і свобод людини, а також розробити зміст поняття “загальноприйняті норми моралі”. Це є актуальним у зв'язку з тим, що такі обмеження можуть мати місце не тільки на рівні закону, а й при правозастосуванні (тлумаченні закону) на рівні його реалізації. В міжнародних актах правомірність обмежень визнається на певних підставах і з добрими намірами (ст. 18 Конвенції). При імплементації норм Конвенції право громадян на судовий захист не може бути обмеженим ні за яких обставин, а рішення Європейського суду з прав людини є остаточним (ст. 52 Конвенції). Це право є найважливішим елементом правового статусу громадянина і в сфері кримінальної юстиції. У зв'язку з цим доцільно підкреслити, що правовий статус особи є однією з фундаментальних категорій кримінально-процесуальної теорії, яка в національному законодавстві повинна повністю відповідати міжнародним пактам і договорам, ратифікованими Верховною Радою України. Разом з тим слід звернути увагу на положення ст. 17 Конвенції, що вказує на заборону державі, групі осіб або особі зловживати правами, спрямованими на ліквідацію будь-яких прав і свобод, що викладені в Конвенції, або на обмеження їх в більшому обсязі, ніж передбачено в Конвенції.

У розділі II Конституції України виділяють дві групи заперечуючих норм. До першої слід віднести ті, які сформульовані у вигляді жорсткої заборони на здійснення певних дій; до другої — заборони, що допускають можливість вилучення із

встановленого припису. Саме ці можливості і повинні бути точно визначені, зокрема, в кримінально-процесуальному законодавстві, і мають відповідати міжнародним стандартам у сфері кримінального судочинства.

Аналіз документів ООН і регіональних міжнародних пактів, зокрема Конвенції, в галузі прав людини і боротьби зі злочинністю дозволяє дійти висновку про те, що в теперішній час формуються галузі міжнародного процесуального права, в тому числі міжнародного кримінально-процесуального права, які разом з судовою практикою Європейського суду з прав людини гармонізують національні адміністративно-процесуальні, цивільні процесуальні і кримінально-процесуальні процедури. Цим міжнародним процедурам притаманні регулювання стандартів забезпечення, наприклад, прав і законних інтересів особи, що притягується до кримінальної відповідальності, жертв злочинів, інститутів доказових процедур (див. Статут Міжнародного кримінального суду), а також нормативний зміст принципів правосуддя тощо. Видається, що саме ці стандарти мають бути закріплені в судочинстві і процесуальному законодавстві України.

Надійшла до редколегії 11.10.99

Ю. Битяк, професор НЮА України

Оновлення змісту діяльності органів виконавчої влади — головна мета адміністративної реформи в Україні

Необхідність проведення в Україні адміністративної реформи не викликає сумнівів у науковців і практичних працівників. Без проведення кардинальних заходів по реформуванню системи державного управління, як і інших напрямів державної діяльності, важко створити умови для виконання вимог Конституції України щодо побудови демократичної, соціальної, правової держави, де забезпечення прав і свобод людини і громадянина є її головним обов'язком. Підготовлена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи Концепція адміністративної¹ реформи в