

Європеїзація конституційного права України: шлях до верховенства права¹

О. Тупицький

кандидат наук з державного управління,
Голова Конституційного Суду України

28 років тому, відновивши свій державний суверенітет, Україна стала на шлях повернення до сім'ї європейських держав, з якими вона пов'язана спільними культурною та історичною спадщиною, ідеалами свободи, рівності й гуманізму.

Чотири роки потому, в 1995 році, наша держава стала членом Ради Європи, а роком пізніше прийняла Конституцію України. Цим Основним Законом на території держави було вперше проголошено дію принципу верховенства права, а людина, її права і свободи визнано найвищою соціальною цінністю. По суті, Конституція України гарантує ті самі права й свободи, що й Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція), яку наша держава ратифікувала 17 липня 1997 року. При цьому низка формулювань, що закріплюють основні права і свободи, у цих правових актах є ідентичними.

За змістом статті 9 Конституції України укладенню підлягають лише ті міжнародні угоди, що відповідають їй, а чинні міжнародні договори, ратифіковані парламентом України, є частиною національного законодавства. Закріплений у такий спосіб пріоритет Конституції України перед актами міжнародного права є однією з юридичних гарантій державного суверенітету та незалежності.

Водночас із положень Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» випливає, що у сфері захисту прав людини наша держава фактично поступилася частиною суверенітету на користь постійно діючого органу Ради Європи — Європейського суду з прав людини, визнавши його компетенцію розглядати заяви про порушення суб'єктами владних повноважень прав, викладених у Конвенції. Зокрема, зазначеним законом «Україна повністю визнає на своїй території дію статті 46 Конвенції» стосовно «обов'язкової юрисдикції» Європейського суду з прав людини «щодо всіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції».

Таким чином, обов'язковою було визнано лише практику Європейського суду з прав людини у справах проти України. Це значною мірою загальмувало європеїзацію правової системи нашої держави, оскільки перше рішення проти неї у межах цієї процедури було прийнято лише через п'ять років, 25 липня 2002 року, у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України». Внаслідок цього місце Конвенції та практики Європейського суду з прав людини у правовій системі України і в конституційному праві, зокрема в перші роки після ратифікації цього міжнародного договору, залишалося невизначеним, що перешкоджало їх ефективному застосуванню. Лише у 2006 році, після спливу більш ніж восьми років від дня

¹ Доповідь, представлена на III Харківському міжнародному юридичному форумі 24 вересня 2019 року.

ратифікації Конвенції, парламент ухвалив Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», зобов'язавши національні суди застосовувати при розгляді справ Конвенцію і практику цього міжнародного суду як джерело права (стаття 17). Значна роль у законодавчому закріпленні такої правової доктрини належить Конституційному Суду України, який задовго до того почав використовувати ці джерела європейського права у своїй практиці.

Як єдиний орган конституційної юрисдикції, Конституційний Суд України розпочав приймати до розгляду звернення управнених осіб з 1 січня 1997 року. Предметом більшості таких звернень було надання офіційного тлумачення Конституції та законів України або перевірка конституційності законів та інших правових актів суб'єктів владних повноважень. Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» завданням цього органу є забезпечення верховенства Конституції України на всій території держави, тобто конституціоналізація правової системи України. Реалізацію цього завдання забезпечено встановленою Конституцією України загальною обов'язковістю актів конституційного правосуддя для всіх без винятку суб'єктів внутрішньодержавних суспільних відносин (стаття 152²). Зокрема, визнання неконституційності закону, іншого правового акта або їх окремого положення, як правило, має наслідком негайну втрату ним чинності (частина друга статті 152 Конституції України), що унеможливорює його подальше застосування.

Здійснення офіційного тлумачення положення нормативно-правового акта фактично визначає конституційний режим його застосування, виключаючи наступне використання будь-яких інтерпретацій цього положення, що суперечитимуть позиції Конституційного Суду України.

Звичайно ж, Конституційний Суд України засновує свої рішення на Конституції України, проте додатковими аргументами для обґрунтування юридичних позицій у більшості його актів слугують посилання на джерела міжнародного права, у тому числі Конвенцію і практику Європейського суду з прав людини. Використовуючи практику цього конвенційного органу, Конституційний Суд України прагне узгоджувати з нею свої юридичні позиції, тоді як загальні підходи і принципи, сформульовані Європейським судом з прав людини, як правило, беруться до уваги у процесі вироблення концепцій актів конституційного правосуддя. У результаті приймаються рішення, які не просто відповідають, а й значною мірою співвідносяться з практикою цього міжнародного суду. Таким чином, конституціоналізуючи правову систему України, Конституційний Суд України водночас здійснює її європеїзацію. Цим самим він сприяє формуванню нової національної правосвідомості, орієнтуючи правозастосування і нормотворчий процес на відповідність правовим стандартам, закріпленим актами органів Ради Європи.

При цьому Конвенція і рішення Європейського суду з прав людини почали використовуватися Конституційним Судом України як джерела права задовго до формального закріплення моністичної доктрини парламентом. Однак внаслідок зазначених недоліків первинного законодавчого регулювання цих відносин формування Конституційним Судом України такого розуміння юридичної природи й ролі цих правових актів у конституційному праві України не було одномоментним.

Спочатку в середовищі українських вчених-конституціоналістів не було преважуючої думки щодо належності нашої держави до країн моністичної чи дуалістичної традиції реалізації норм міжнародного права. Інакше кажучи, було незрозуміло, слід застосовувати ці норми безпосередньо або необхідна їх імплементація у внутрішньодержавне право шляхом його адаптації у встановленому порядку. Однією з підстав дуалістичного підходу слугувало положення статті 52 Конвенції, відповідно до якого держава-учасниця надає на запит Генерального секретаря Ради Європи роз'яснення, яким чином її внутрішнє законодавство забезпечує ефективне виконання того чи іншого положення Конвенції. Така невизначеність пояснює ту обставину, що впродовж перших двох років після ратифікації цього міжнародного договору будь-які згадки про нього у практиці Конституційного Суду України мали поверховий характер і не містили ані індексів конкретних положень, ані цитат (рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп, від 25 грудня 1997 року № 9-зп).

Із часом використання цього джерела європейського права в актах конституційного правосуддя набуває ширшого змісту та визначеності. Так, у Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 Конституційний Суд України послався на пункт перший статті 6 Конвенції на підтвердження свого висновку про те, що «серед засобів захисту прав і свобод людини і громадянина особлива роль належить незалежному і неупередженому суду». У Рішенні від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 у справі про смертну кару вказано на змістову спільність частини першої статті 27 Конституції України та статті 3 Конвенції, а також на те, що невідповідність зазначеного покарання цій статті Конвенції підтверджено Європейським судом з прав людини. Проте ані цитат чи реквізитів відповідних рішень цього міжнародного органу, ані формулювань самої Конвенції все ще не було наведено.

Вперше після ратифікації Конвенції її положення було процитовано Конституційним Судом України більш ніж через 3 роки (Рішення від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000), а позиція Європейського суду з прав людини — майже через 10 років (Рішення від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007).

З початку 2000-х років в Україні відбулося закріплення доктрини, яку колишній Голова Європейського суду з прав людини Л. Вільдхабер назвав «галузевим монізмом» (*sector monism*). Усі прийняті в той період і в подальшому кодекси та більшість спеціальних законів прямо закріплюють, що у разі, якщо норми міжнародного права інакше регулюють суспільні відносини, то застосуванню підлягає саме міжнародне право. Також процесуальні кодекси стали передбачати, що застосування їхніх положень має відбуватися відповідно до практики Європейського суду з прав людини.

Зазначена доктрина знайшла дещо неочікуване відображення у практиці самого Конституційного Суду України, який, формулюючи в той період свої позиції, у декількох справах дозволив собі навіть перевірити положення законів безпосередньо на відповідність Конвенції (Висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000; Рішення від 8 липня 2003 року № 14-рп/2003). Надалі підхід кардинально змінився, і в Ухвалі від 7 квітня 2009 року № 18-у/2009 Конституційний Суд України зазначив, що до його компетенції не належить вирішення питання відповідності законів міжнародним договорам.

Сьогодні у правових системах держав — учасниць Ради Європи вже можна спостерігати фактичне визнання ролі Конвенції як наднаціональної європейської конституції у сфері прав людини, а Європейського суду з прав людини — як наднаціонального конституційного суду. Крім звичайного встановлення порушення того чи іншого положення Конвенції, цей орган Ради Європи нерідко рекомендує державі-відповідачу переглянути справу заявника на національному рівні, інколи роблячи додаткові висновки про невідповідність положень національного законодавства Конвенції (неконвенційність) і зобов'язуючи здійснити необхідні зміни під наглядом Комітету Міністрів Ради Європи.

Така роль Європейського суду з прав людини, зважаючи на обов'язковість і прецедентний характер його рішень, покладає на його склад величезну відповідальність за дотримання балансу існуючих соціальних інтересів у правових системах держав, що перебувають під його юрисдикцією та різняться за своїми культурними традиціями. У цьому контексті загальноєвропейське право слід розглядати як результат узгодження різноманітних інтересів його суб'єктів, при якому реалізація одного інтересу не повинна порушувати інші інтереси. Дійова повага органів Ради Європи до національних особливостей держав-учасниць, зокрема сталих традиціоналістичних уявлень про релігійні і сімейні цінності, які часто закріплені на рівні конституцій, є важливою умовою конструктивної взаємодії між загальноєвропейською і національними правовими системами, їх максимального зближення й гармонізації з метою створення єдиного загальноєвропейського правового простору.

Аналізуючи пройдений Україною шлях до верховенства права, треба усвідомлювати ту історичну реальність, що на момент проголошення в 1991 році незалежності наша держава мала правову систему, успадковану від Радянського Союзу. Тодішня система була відображенням філософії правового позитивізму та виключала можливість правової оцінки закону. Сутність правового позитивізму сформульована ще в Дигестах Юстиніана: «Чого забажає правитель, те матиме юридичну силу». Розуміння такої концепції ілюструють праці відомого у 20-х роках минулого сторіччя радянського вченого-правника О. Малицького. За його визначенням, права держава — це не те, що «обмежується правами індивіда», а те, що підкорює усі органи державної влади законам. 50 років потому інший відомий радянський правник С. Алексєєв (до речі, який у подальшому змінив свої погляди та став одним із авторів Конституції Російської Федерації) писав про нікчемність теорії правової держави, оскільки суб'єктивне «право за своєю природою не може стояти над державою».

Відступом від названої радянської доктрини можна вважати Декларацію про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, у преамбулі якої зазначено про «необхідність побудови правової держави», а у розділі X йдеться про те, що Українська РСР «визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права».

Проте наступні 6 років, зокрема й після проголошення незалежності, наша держава мала своїм Основним Законом Конституцію Української РСР 1978 року. Цей правовий акт визначав Україну як «соціалістичну загальнонародну державу»

(стаття 1) та містив формулювання, що «Велика Жовтнева соціалістична революція, здійснена робітниками і селянами Росії під керівництвом Комуністичної партії на чолі з В. І. Леніним», а народ Української РСР керується «ідеями наукового комунізму, усвідомлюючи себе невід'ємною частиною всього радянського народу» (преамбула).

Лише наприкінці п'ятого року державної незалежності в Україні на рівні Основного Закону був закріплений принцип верховенства права та головний обов'язок держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини як цінностей, що визначають зміст і спрямованість діяльності усіх державних інститутів. Проте знадобилося ще 20 років, щоб на рівні Конституції України уповноважити суддю при здійсненні ним правосуддя замість виключного підкорення закону керуватися верховенством права (частина перша статті 129).

Молодому поколінню правників може видаватися, що шлях нашої держави до верховенства права був необґрунтовано довгий. Зокрема, що можна було б змінювати статутні норми значно швидше, як це сьогодні наглядно доведено Верховною Радою України IX скликання. Але правова система — це не лише законодавство, а й такі невід'ємні складові, як правосвідомість, праворозуміння та правозастосування. Зазначені елементи є взаємопов'язаними та взаємозалежними. Тому зміна сутності правової системи неможлива без зміни покоління правників. Нове покоління, як правило, має іншу, більш прогресивну правосвідомість.

Проведений екскурс у минуле є зайвим підтвердженням того, що наукові парадигми можуть змінюватися разом із панівними уявленнями правничої спільноти. Перманентно змінюються й юридичні стандарти, що визначають зміст та обсяг основоположних прав і свобод людини. Тому верховенство права — це не статична категорія, що об'єктивується через оприлюднення відповідного владного веління, а спосіб співіснування людини, суспільства та держави.

Правники нашого покоління стали на шлях верховенства права. Маємо надію, що правники нового покоління усвідомлюють цінність цього шляху та з нього не звертатимуть.