

25 РОКІВ ПІСЛЯ РАТИФІКАЦІЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ РОЗДУМИ



Головка Катерина Володимирівна,

доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
юридичного факультету
Національного авіаційного університету

Мета статті – запропонувати напрями подальшого удосконалення виконання постанов та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні.

Підвищення уваги до проблематики конституційного права є характерною тенденцією розвитку цієї галузі національного права протягом останніх кількох років. Після проголошення незалежності України трансформація державного права у конституційне право супроводжувалась акцентуванням уваги на правах і свободах людини і громадянина. Цей інститут розвивався поступово та постійно. Розвиток цього інституту конституційного права відбувається з урахуванням європейських цінностей, тому 25 років з моменту ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року – це важлива віха. Констатовано, що конституційно-правова регламентація питання застосування Конвенції 1950 р. здійснюється, крім загальних положень Основного Закону 1996 року, спеціальними положеннями Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

У статті рекомендовано поділити Закон на два розділи.

Перший з цих розділів логічно з урахуванням назви Закону присвятити питанням виконання постанов Європейського суду з прав людини (рішення Європейського суду з прав людини мають процесуальний характер, тому держави-учасниці Ради Європи не задіяні в їхньому виконанні). Цей Розділ можна структурувати так, як зараз (включити до нього глави 2 та 3). Однак з погляду конституційного права більш доцільним було б виокремлення в одну главу Закону усіх положень, які стосуються заходів індивідуального характеру, та ще в одну главу усіх положень, які стосуються заходів загального характеру.

Другий з цих розділів з огляду на назву Закону варто рекомендувати присвятити питанням застосування практики Європейського суду з прав людини. До складу цього Розділу доцільно включити положення Глави 4, але деталізувати їх. Для розбивки цього Розділу на глави доцільно керуватись суб'єктним складом акторів, які беруть участь у виконанні постанов ЄСПЛ. Одну з таких глав доцільно присвятити питанням застосування практики Європейського суду з прав людини виключно Конституційним судом України.

Ключові слова: права людини, захист прав людини, Європейський суд з прав людини, практика ЄСПЛ, Конституційний суд України, Рада Європи, міжнародні стандарти прав людини.

Holovko Kateryna. 25 years after the ratification of the convention for the protection of Human Rights and fundamental freedoms: constitutional reflections

The purpose of the article is to propose directions for further improvement of the implementation of resolutions and application of the practice of the European Court of Human Rights in Ukraine.

Increasing attention to the issues of constitutional law is a characteristic trend in the development of this branch of national law over the past few years. After the declaration of Ukraine's independence, the transformation of "state law" into "constitutional law" was accompanied by an emphasis on the rights and freedoms of men and citizen, this institution developed gradually and continuously. The development of this institution of constitutional law is taking into account European values, and therefore 25 years since the ratification of the Convention on the Protection

of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 is an important milestone. It was established that the constitutional regulation of the application of the 1950 Convention is carried out, in addition to the general provisions of the Basic Law of 1996, by special provisions of the Law of Ukraine dated February 23, 2006 "On the Implementation of Decisions and Application of the Practice of the European Court of Human Rights".

The article recommends dividing this Law into two sections.

The first of these sections is logical, given the name of the Law, to be devoted to the implementation of the decisions of the European Court of Human Rights (the decisions of the European Court of Human Rights are procedural in nature, and therefore the member states of the Council of Europe are not involved in their implementation). This Chapter can be structured as it is now (to include Chapters 2 and 3). But, from the point of view of constitutional law, it would be more expedient to separate into one chapter of the Law all provisions relating to measures of an individual nature, and into another chapter - all provisions relating to measures of a general nature.

The second of these sections, given the name of the Law, should be recommended to be devoted to the application of the practice of the European Court of Human Rights. It is advisable to include the provisions of Chapter 4 in the composition of this Section, but to detail them. To divide this Section into chapters, it makes sense to be guided by the subject composition of the actors involved in the implementation of the ECtHR's rulings. One of these chapters should be devoted to the issue of application of the practice of the European Court of Human Rights exclusively by the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: human rights, protection of human rights, European Court of Human Rights, ECtHR practice, Constitutional Court of Ukraine, Council of Europe, international standards of human rights.

Підвищення уваги до проблеми конституційного права є характерною тенденцією розвитку цієї галузі національного права протягом останніх кількох років. Після проголошення незалежності України трансформація державного права у конституційне право супроводжувалась акцентуванням уваги на правах і свободах людини і громадянина. Цей інститут розвивався поступово та постійно. Розвиток цього інституту конституційного права відбувається з урахуванням європейських цінностей, тому 25 років з моменту ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [1] (далі – Конвенція 1950 р.) – це важлива віха.

Варто нагадати, що Україна ратифікувала цю Конвенцію у 1997 році Законом «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [2]. Таким чином, згідно зі ст. 9 Конституції України [3] Конвенція 1950 р. у числі інших чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою України, стала частиною національного законодавства.

Конвенція 1950 року, будучи частиною конституційного законодавства України з 1997 року, займає окреме місце.

Слід впевнено стверджувати, що щодо інших регіональних європейських документів – документів органів Ради Європи чи органів Європейського Союзу – не було розроблено настільки розгорнутого, майже покрокового процесу застосування їх положень в Україні, до того ж закріпленого у законі України. Ідеться про Закон від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [4]. Цей Закон потребує удосконалення, яке доречно провести за підсумками рефлексії 25-річного досвіду застосування Конвенції 1950 року в Україні.

Під час написання статті авторка спиралась на праці відомих фахівців з конституційного права [5; 6], а також з європейського та міжнародного права [7; 8]. Однак в їхніх працях наявні лише поодинокі і точкові пропозиції щодо подальшого удосконалення виконання постанов та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні. Стаття спрямована на привернення уваги до необхідності заповнення цієї прогалини у сучасній українській юридичній літературі.

Мета статті – запропонувати напрями подальшого удосконалення виконання постанов та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні.

В Україні, попри воєнний стан, відмічена у назві цієї статті подія не пройшла непоміченою. На думку практиків та вчених-конституціоналістів, одним з найбільш ємних заходів був круглий стіл від Національної школи суддів України та проекту Ради Європи «25 років імплементації Європейської конвенції з прав людини».

На цьому круглому столі пролунало багато цікавих думок, одна з яких свідчить про необхідність реформування конституційних основ виконання в Україні як положень Конвенції 1950 року, так і практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). А. Бущенко стверджує: «Україна й досі перебуває на початку шляху до впровадження стандартів і норм, які закладені в Європейській конвенції, які пропонує ЄСПЛ. Це ускладнюється тим, що практика ЄСПЛ також змінюється, збагачується та пристосовується до умов, тому ми далекі від фіналу нашої з вами роботи в цьому напрямку» [9]. У цілому з цим твердженням варто погодитись, адже у ньому наголошено на необхідності подальшого удосконалення чинного законодавства. Але водночас це твердження викликає низку міркувань-побоювань.

По-перше, у ньому закладене певне протиріччя. Якщо практика ЄСПЛ змінюється, збагачується та пристосовується до умов, то має відбуватися постійне сприйняття цієї практики, приведення законодавства України у відповідність до основних трендів, за якими відбуваються зміни. Тоді не дуже зрозумілою є частина, що «ми далекі від фіналу <...> роботи в цьому напрямку». Постійні зміни не передбачають завершення роботи. Навпаки, доцільніше орієнтуватися на те, що удосконалення законодавства України у зв'язку з динамікою тих напрацювань органів Ради Європи, які є обов'язковими для України, має тривати постійно.

По-друге, значна кількість країн – членів Ради Європи у різний спосіб вирішила питання своєчасного реагування на зміни, коли йдеться про уточнення тлумачення змісту того чи іншого суб'єктивного права, того чи іншого принципу права тощо органами Ради Європи. Отже, є можливість скористатися зарубіжним позитивним досвідом.

До того ж варто врахувати і національний, вже 25-річний, досвід низки досягнень і певних прорахунків.

Поговоримо про досягнення. Інколи їх можна виміряти кількісно, наприклад, проаналізувавши статистику посилань Конституційного суду України на Конвенцію 1950 р. та на практику ЄСПЛ. Найновіші цифри були запропоновані М.О. Дарміном. Якщо скористатися узагальненнями дослідника, проведеними за матеріалами станом на 1 січня 2023 року, можна констатувати:

– щодо посилань на Конвенцію 1950 року: у 2006 році в актах Конституційного суду України не було посилань на Конвенцію, а у 1998, 2015 та 2017 р. було по 1 посиланню; максимальна кількість – 11 посилань у 2019 році, по 10 посилань було у 2020, 2021 та 2022 роках;

– щодо посилань на практику ЄСПЛ: у 2006 році в актах Конституційного суду України не було посилань на практику ЄСПЛ, а у 1997 році, у 1999, 2000, 2001, 2015 роках було по одному посиланню; максимальна кількість – по 13 посилань у 2019 та 2020 роках.

М.О. Дармін коментує свої узагальнення таким чином: «У перші роки після свого створення єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні майже не звертався до питань, які порушувались у рішеннях ЄСПЛ. Про це наочно свідчать статистичні показники згадування про положення Конвенції 1950 року та про практику ЄСПЛ у рішеннях Конституційного суду України» [10, с. 20]. Дійсно, ця теза підтверджується наведеними вище узагальненнями щодо мінімальної кількості посилань.

М.О. Дармін продовжує: «Очевидною є позитивна динаміка, яка спостерігається протягом останніх 4 років. Такий підхід Конституційного суду України слід всіляко вітати з огляду на важливе значення практики ЄСПЛ для подальшого демократичного розвитку як конституційного права в Україні зокрема, так і національного законодавства у цілому» [10, с. 20]. Знов-таки, ця теза має статистичне підтвердження.

Певне занепокоєння викликає лише те, що пік звернення до практики ЄСПЛ прийшовся на 2019–2020 роки, а після цього кількість згадок про ті чи інші постанови ЄСПЛ знову зменшується. Проте цю тенденцію не можна схарактеризувати як загрозливу тому, що значення має не лише кількість, але й доречність і своєчасність

посилань. Але, на жаль, в українській конституційно-правовій літературі поки що відсутні аналізи якості посилань. Невтішна статистика звернень до ЄСПЛ з заявами проти України надає достатньо підстав для того, щоб рекомендувати цей напрям подальших досліджень як перспективний.

Конституційно-правова регламентація питання застосування Конвенції 1950 р. здійснюється, крім загальних положень Основного Закону 1996 року, спеціальними положеннями Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [4]. З погляду подальшого застосування Конвенції 1950 р. та практики Європейського суду з прав людини до цього Закону доцільно внести певні зміни та доповнення.

По-перше, в українській юридичній літературі неодноразово (але очевидно, все ж таки недостатньо активно та наполегливо) підкреслюється, що слід скоригувати переклад фрази "judgement of the European Court of Human Rights". Наразі в офіційних документах органів публічної влади та нормотворчих органів переклад такий: «рішення Європейського суду з прав людини».

Однак Європейський суд з прав людини приймає не лише judgement, але й decision. І як раз "decision" – це іменник, який точніше відповідає іменнику «рішення». Це перший недолік.

Другий недолік термінологічного характеру полягає у тому, що, попри наявність таких документів Європейського суду з прав людини, як judgement та decision, в офіційних документах органів публічної влади та нормотворчих органів ідеться лише про рішення Європейського суду з прав людини.

Очевидно, що внесення таких змін та доповнень до Закону від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає зміну і його назви, і викладення його тексту у новій редакції.

По-друге, зараз у Законі зовсім не приділено увагу популяризації положень Конвенції 1950 р. та практики Європейського суду з прав людини єдиним органом конституційної юрисдикції – Конституційним судом України. Варто включити відповідний розділ до Закону.

Чинна редакція Закону від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає, що у структурі Закону є Преамбула та такі глави: Глава 1 «Загальні положення», Глава 2 «Доступ до рішення», Глава 3 «Виконання Рішення», Глава 4 «Застосування в Україні Конвенції та практики Суду». Завершує цей нормативно-правовий акт Глава 5 «Прикінцеві положення».

При ознайомленні зі структурою Закону одразу привертає увагу той факт, що у його архітектоніці деталізована перша частина його назви – виконання рішень Європейського суду з прав людини. Так, цьому питанню присвячено Глави 2 та 3, частину Глави 1 та Глави 5. А ось друга частина назви, яка охоплює застосування практики Європейського суду з прав людини, фактично регламентується окремими положеннями Глави 1 та Глави 5, а також Главою 4. При цьому Глава 4 складається з трьох статей, вельми невеликих за своїм обсягом (наприклад, перша стаття цієї глави – Стаття 17 «Застосування судами Конвенції та практики Суду» – містить лише одне речення: «1. Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права») [4].

Доречно рекомендувати поділити Закон на два розділи.

Перший з цих розділів логічно з огляду на назву Закону присвятити питанням виконання постанов Європейського суду з прав людини (рішення Європейського суду з прав людини мають процесуальний характер, тому держави – учасниці Ради Європи не задіяні в їхньому виконанні). Цей Розділ можна структурувати так, як зараз (включити до нього глави 2 та 3). Однак з погляду конституційного права більш доцільно було б виокремити в одну главу Закону усі положення, які стосуються заходів індивідуального характеру, та ще в одну главу усі положення, які стосуються заходів загального характеру.

Другий з цих розділів з огляду на назву Закону варто рекомендувати присвятити питанням застосування практики Європейського суду з прав людини. До складу цього Розділу доцільно включити положення Глави 4, але деталізувати їх. Для розбивки цього Розділу на глави доцільно керуватись суб'єктивним скла-

дом акторів, які беруть участь у виконанні постанов ЄСПЛ. Одну з таких глав доцільно присвятити питанням застосування практики Європейського суду з прав людини виключно Конституційним судом України.

Перспективи подальших досліджень в обраному напрямі полягають у розробці проекту відповідних змін та доповнень до Закону від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 01.06.2023).
2. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 01.06.2023).
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 01.06.2023).
5. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology and The European Court Of Human Rights' Case Koretskyu and Others v. Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2022. Т. 31. С. 57–63.
6. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. №3. С. 135–138.
7. Буткевич О.В. Рішення Європейського суду з прав людини в українській правозастосовній практиці. *Право України*. 2011. № 3. С. 5–29.
8. Буткевич О.В. Чи є рішення Європейського суду з прав людини обов'язковими для України, як цього вимагає закон? *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини* : збірник наукових статей Міжнародної науково-практичної конференції, м Одеса, 15 вересня 2012 р. / за ред. С.В. Ківалова ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2012. С. 279–293.
9. Чернишук П. 25 років імплементації Європейської конвенції з прав людини: відбувся круглий стіл від НШСУ та проєкту Ради Європи. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/25-rokiv-implementaciyi-evropeyskoyi-konvenciyi-z-prav-lyudini-vidbuvsya-krugliy-stil-vid-nshsuta-p.html> (дата звернення: 01.06.2023).
10. Дармін М.О. Конституційні положення щодо виконання рішень ЄСПЛ в Україні: загальні питання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2022. № 60. С. 18–21.