

Сучасні виклики правам і свободам людини: загальноєвропейський та український аспекти¹

О. Тупицький

кандидат наук з державного управління,
Голова Конституційного Суду України

Протягом історичного розвитку суспільних відносин простежується тенденція розширення каталогу прав і свобод людини. Одночасно розширюються зміст і обсяг існуючих прав, змінюються їх юридичні стандарти і гарантії. Цей процес передбачувано викликає суперечки, сторонами яких є не тільки юристи-теоретики, а й державні органи й різні соціальні групи. Останні, як правило, обґрунтовують необхідність розширення обсягу і змісту прав людини своїми суб'єктивними потребами, тоді як наділені владою опоненти стверджують, що такий процес суперечить суспільним інтересам, оскільки перешкоджає виконанню державою тих чи інших конституційних обов'язків. Цими самими мотивами представники держави обґрунтовують необхідність правових обмежень.

Для уникнення посилення подібних конфліктів основоположні права і свободи людини закріплені в міжнародних договорах і національних конституціях, які також визначають органи, до компетенції яких належить вирішення відповідних спорів. В Україні, яка чверть століття є членом Ради Європи, компетенція вирішення конституційно-правових спорів належить Конституційному Суду України.

В опублікованому 21 квітня 2020 року щорічному звіті про свою діяльність Комісар Ради Європи з прав людини Дуня Міятович зробила загальний огляд основних проблем у галузі прав людини, з якими стикаються європейські країни. Комісар вказала, що в результаті роботи у неї склалася така картина: «Європа, що рухається по колу, не впевнена у своєму напрямі й зобов'язаннях, які держави-члени взяли на себе в галузі прав людини». За оцінкою Комісара, нинішня пандемія COVID-19 посилює давні проблеми і виявляє слабкості європейської системи захисту прав людини, зокрема збільшену ворожість щодо ідеї універсальності прав людини, їх неподільності та юридичної обов'язковості. Негативні тенденції, що спостерігаються в Європі щодо прав людини, систематизовані у звіті Комісара у вигляді п'яти основних тем:

- зростаюче політичне та громадське прийняття расизму;
- ігнорування прав людини мігрантів та біженців;
- загрози правам жінок;
- придушення інакомислення;
- ерозія незалежності судової системи.

¹ Доповідь, представлена на Міжнародній науково-практичній онлайн-конференції «Конституція XXI століття – верховенство права, цінність людини та ефективність держави» в рамках IV Конгресу Асоціації азійських конституційних судів та еквівалентних інститутів з нагоди 25-ї річниці Конституції Республіки Казахстан (27 серпня 2020 року).

Те, наскільки це актуально для України, може оцінювати лише крізь призму конституційного права, зокрема практики Конституційного Суду України.

Насамперед стаття 9 Конституції України передбачає, що чинні міжнародні договори, ратифіковані українським парламентом, є частиною національного законодавства. Інакше кажучи, ідея універсальності прав людини фактично закріплена на рівні Основного Закону України. Його норми мають вищу юридичну силу. Водночас пріоритет міжнародного права в національному галузевому законодавстві визначений низкою законів, у тому числі процесуальними кодексами. Останні передбачають, зокрема, що застосування їх норм повинно здійснюватися судами з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Конституційний Суд України ґрунтує свої рішення на положеннях Основного Закону держави. Разом з тим додатковими аргументами для обґрунтування його юридичних позицій у більшості актів слугують посилання на джерела міжнародного права, в тому числі Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) та практику Європейського суду з прав людини. Використовуючи цю практику, Конституційний Суд України воліє погоджувати з нею свої юридичні позиції. Зокрема, загальні підходи і принципи, сформульовані Європейським судом з прав людини, як правило, беруться до уваги у процесі розроблення концепцій актів конституційного судочинства. В результаті ухвалюються рішення, які значною мірою співвідносяться з практикою цього міжнародного суду. Таким чином, забезпечуючи верховенство національної Конституції, Конституційний Суд України, чийі рішення є загальнообов'язковими, орієнтує правозастосування та законодавчий процес на відповідність правовим стандартам, закріпленим актами органів Ради Європи.

Більше того, в рішенні від 1 червня 2016 року Конституційний Суд України сформував позицію, згідно з якою за принципом дружнього ставлення до міжнародного права при вирішенні справи на підставі того чи іншого положення Конституції України повинна враховуватися практика застосування Європейським судом з прав людини відповідного положення Конвенції. Звідси випливає, що Конституційний Суд України формально закріпив субсидіарну природу Конвенції та практики Європейського суду з прав людини в конституційному праві України. Згідно з цією концепцією у практиці національного органу конституційної юрисдикції згадані джерела загальноєвропейського права виконують допоміжну функцію при здійсненні офіційного тлумачення та визначенні змісту й обсягу основних прав і свобод, критеріїв їх обмеження, принципів правової держави, закріплених Основним Законом України, а також під час з'ясування змісту наведених у його тексті понять і окремих термінів. Таким чином, джерела загальноєвропейського права формально не є обов'язковими для Конституційного Суду України, проте якщо при розгляді справи виявиться релевантна позиція Європейського суду з прав людини, то Конституційний Суд України повинен або погодити з нею своє майбутнє рішення, або — чого ще не було в його практиці — констатувати, що така позиція не відповідає Конституції України.

Тому проблема ворожості щодо ідеї універсальності прав людини, їх неподільності та юридичної обов'язковості, на моє переконання, для України не цілком актуальна, так само, як згадані Комісаром політичне й суспільне прийняття ра-

сизму, ігнорування прав людини щодо мігрантів і біженців, загрози правам жінок, придушення інакомислення.

Що стосується проблеми ерозії незалежності судової системи і, як наслідок, зниження гарантій права на судовий захист, Конституційний Суд України неодноразово ухвалював відповідні рішення. Їх предметами ставали питання конституційності законодавчого зниження грошового утримання суддів у відставці, збільшення для них пенсійного віку, втручання парламентарів у питання здійснення правосуддя. Відповідні законодавчі норми були розцінені Конституційним Судом України як загроза незалежності судів і суддів. Таку саму оцінку було надано в нещодавньому рішенні, яким встановлено неконституційність законодавчого скасування Верховного Суду України та звільнення його суддів. Однак хоча проблема судової незалежності в Україні існує, все ж її вплив на права і свободи людини є, скоріше, опосередкованим.

Першим прямим серйозним викликом правам і свободам людини та їх гарантіям у європейських державах в період після Другої світової війни, на мою думку, став тероризм. Окрім безпосередньої небезпеки позбавлення права на життя внаслідок терористичних актів, їх загроза стала декларативною причиною, якою скористалися деякі країни, щоб звузити зміст прав на свободу, на особисту недоторканність, на повагу до особистого життя, на захист тощо. Проте міжнародна спільнота змогла захистити юридичні гарантії згаданих основних прав, встановивши для них мінімальні стандарти в окремих міжнародних договорах, рішеннях Комітету ООН з прав людини, Європейського суду з прав людини та інших конвенційних органів. Зокрема, були вироблені міжнародні правові гарантії для належного захисту і реалізації прав людини осіб, підозрюваних у тероризмі та інших особливо тяжких злочинах. Наприклад, відоме рішення Європейського суду з прав людини, ухвалене у справі «Ірландія проти Великобританії» в 1978 році, встановило мінімальні правові стандарти для затриманих, визначивши зміст подальшої практики цього конвенційного органу і, відповідно, загальних судів держав-членів Ради Європи.

Для України проблема тероризму також є актуальною, оскільки на сході країни в 2014 році було розпочато антитерористичну операцію, яку на сьогодні перейменовано на операцію об'єднаних сил. У зв'язку з цим 21 травня 2015 року український парламент схвалив Заяву про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй і Генеральний секретар Ради Європи на підставі статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статті 15 Конвенції були поінформовані про те, що Україна не несе відповідальності за дотримання прав людини на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, частини Донецької та Луганської областей. Також у Заяві зазначено, що у зв'язку з тривалою антитерористичною операцією в Донецькій та Луганській областях парламентом було прийнято закони, які фактично допускають обмеження на цих територіях прав людини, передбачених статтями 9, 12, 14, 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статтями 5, 6, 8, 13 Конвенції та статтею 2 Протоколу № 4 до неї. Зокрема, в Заяві зазначено, що прийнятими законами передбачено такі обмеження:

- превентивне затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на термін до 30 діб, за згодою прокурора і без ухвали суду;
- зміна територіальної підсудності справ;
- заборона на перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без встановлених документів;
- тимчасове обмеження або заборона руху транспортних засобів і пішоходів по вулицях, дорогах і ділянках місцевості;
- перевірка документів, що засвідчують особу, огляд особистих речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян.

У Заяві акцентується, що застосування таких норм виключно під час проведення антитерористичної операції у виняткових випадках — з метою запобігання тяжких злочинів — є тими рамками, яких вимагає гострота небезпеки, заподіяна збройною агресією Російської Федерації та діями терористичних угруповань, які підтримуються цією державою.

Питання щодо зазначених законодавчих обмежень на розгляд Конституційного Суду України не виносилися.

Другим викликом, який переважно стосується соціальних економічних прав, можна вважати перманентні економічні кризи. Падіння економічних показників і доходів державного бюджету передбачено тягне за собою скорочення державних витрат у соціальній сфері — зниження соціальних виплат і припинення інших програм допомоги населенню. В Україні вже стало негативною традицією, коли в часи економічних труднощів парламент з ініціативи уряду вносить зміни в різні закони з метою оптимізації витрат державного бюджету за допомогою скасування або обмеження тих чи інших соціальних гарантій, пільг і виплат, раніше встановлених законами для певних груп населення (зокрема пенсіонерів, інвалідів, матерів тощо). Позиції, сформовані з цього питання Європейським судом з прав людини, дозволяють здійснювати такі заходи і в разі зниження надходжень до державного бюджету. Конституційний Суд України бере до уваги наявність такого підходу, проте ще жодного разу не реалізував його у своїх рішеннях. Навпаки, згадані законодавчі обмеження соціальних прав найбільш вразливих груп населення визнавалися такими, що суперечать Конституції України, в десятках подібних справ, у яких Конституційний Суд України визнав за необхідне зберегти розміри соціальних виплат і пільг жертвам Чорнобильської катастрофи, пенсіонерам, інвалідам, а також межі пенсійного віку. Втім у деяких випадках із виконанням таких рішень виникли проблеми, оскільки необхідне фінансування було виділено урядом із затримкою.

На сьогодні найбільшою загрозою правам людини, на мою думку, стала епідемія COVID-19. Демократичні держави, за рідкісним винятком, законодавчо обмежили в рамках своїх юрисдикцій права на свободу, на особисте життя, право власності і зборів та багато інших прав, гарантованих внутрішніми конституціями та міжнародними договорами. Очевидно, що основним критерієм при вирішенні відповідних спорів стане не стільки обґрунтованість прийнятих обмежувальних заходів, скільки їх адекватність, а саме їх відповідність суспільно корисним цілям, на досягнення яких ці заходи спрямовані. Так, прийнятий в Україні у зв'язку зі згаданою вірусною пандемією пакет нормативно-правових актів спочатку

передбачав особисту ізоляцію для більшості населення, примусове закриття виробництв, магазинів, транспорту, громадських приватних закладів. Роботодавці отримали право знизити на третину оплату праці свого персоналу, а для членів уряду, суддів, прокурорів і державних службовців на час карантину був встановлений максимальний розмір заробітної плати в розмірі 35 тис. грн. Сьогодні на розгляді Конституційного Суду України знаходиться питання про конституційність зазначеного законодавчого обмеження оплати праці держчиновників.

Що стосується шляхів вирішення зазначених правових проблем, то, на мою думку, позбутися їх остаточно просто неможливо. Більшість згаданих викликів для прав і свобод людини мають політичне та економічне коріння, включаючи тероризм і COVID-19. Існуючі політико-економічні моделі не здатні ні ізолювати вплив внутрішньо- і зовнішньополітичних гравців, які провокують і використовують внутрішню нестабільність, ні забезпечити необхідний для вирішення цих проблем матеріальний ресурс або рівномірно розподілити вже наявний. Крім того, саме право не є статичним, і тому перманентно відбувається зміна панівних правових уявлень. Звідси випливає, що конфлікти між прихильниками різних уявлень — також явище перманентне. Тому демократичні держави і, зокрема, їх конституційні суди здебільшого здатні лише реагувати на такі конфлікти і виклики тією мірою, яка дозволяє підтримувати життєздатність існуючих систем держави і права.

У світлі зазначених проблем можна передбачити, що законодавчі обмеження прав і свобод людини лише посилюватимуться. Отже, основними критеріями при вирішенні правових спорів на рівні як національних конституцій, так і міжнародного права будуть обґрунтованість і співмірність таких обмежень.