

Актуальна тема номера:
“КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА
У СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ”



Станіслав Шевчук

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
Голова Конституційного Суду України

Олександр Святоцький

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
головний редактор



ІНТЕРВ'Ю
Голови Конституційного Суду України
Станіслава ШЕВЧУКА –
головному редакторові журналу “Право України”
Олександр СВЯТОЦЬКОМУ

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

Ваша честь, Конституційний Суд України під час Вашої каденції як Голови змінив низку акцентів при аргументації власних рішень і висновків. Часто говорять, що Суд у своїх рішеннях спирається на певні конституційні цінності. Тому питання буде таке: в чому полягає сутність конституційних цінностей та яка їхня роль при вирішенні конституційних скарг?

© Станіслав Шевчук, Олександр Святоцький, 2018

Відповідь Станіслава Шевчука:

Наразі для Конституційного Суду України стратегічним завданням є відновлення довіри людей до судової системи, зокрема до нашого суду, а також підвищення його авторитету, у тому числі серед вітчизняної юридичної спільноти. Єдиний шлях до цього – ухвалення рішень, які були б якісно аргументованими, мали б потужну мотивацію та орієнтацію на те, щоб проста людина виявилася захищеною в усіх випадках, коли вона неправомірно потерпає від дій держави (передусім від законів та неконституційної практики їх застосування). Авторитет Конституційного Суду України базується лише на авторитеті його рішень, іншого шляху немає.

З цієї причини упродовж останнього часу ми намагалися змінювати підходи до ухвалення рішень Суду у частині їх мотивування. При цьому старалися активно використовувати європейський досвід – і не лише тому, що ми весь час декларуємо про європейський вектор нашого соціально-політичного розвитку, а й передусім тому, що європейські країни мають надзвичайно потужний досвід саме правового захисту людини, що конфліктує з державою. Це – принципово важливо, адже проста людина і держава перебувають абсолютно у різних вагових категоріях. Утім, життя, свобода, власність, честь, гідність людини мають бути надійно захищені; це аксіома сучасного життя. Такий підхід, насамперед, і лежить в основі того, що ми називаємо “конституційними цінностями”. Цінності утворюють сферу духу Конституції України та мають юридичну силу, хоча й не повністю закріплені у її тексті.

Крім того, при ухваленні своїх актів Суд враховує норми та приписи міжнародного права, а також усталену практику Європейського суду з прав людини. Нині у рішеннях Суду було сформовано доктрину дружнього ставлення до міжнародного права.

Зазначу, що якісне мотивування – це не тільки система аргументів, що дає змогу зробити певний висновок, а й розуміння проблеми зсередини – із чого вона виникла першочергово. Принципи й цінності, з яких складається Конституція України, містяться не лише в її тексті, а й поза ним. Розвиток конституційних цінностей проходить довгий шлях, що зумовлено їх поступовим сприйняттям на певних етапах розвитку держави. У своїх рішеннях Суд розкриває цінності, що імпліцитно закладені в тексті Конституції України.

Категорія “цінностей” включає в себе те, що має духовну вартість, і закріплення їх у Конституції України означає закріплення певних орієнтирів розвитку державно-політичного устрою. Конституційні цінності беруть свій початок з історичного досвіду нашого народу та конституцій-

ного духу. Їхня роль при захисті прав людини є особливою, що, зі свого боку, визначає основне завдання Конституційного Суду України.

Особа, конституційні права якої порушено законом внаслідок свавілля держави, сьогодні може безпосередньо звернутися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, який за результатами її розгляду ухвалює рішення. При захисті конституційних прав і свобод Суд повинен ґрунтуватися на цінностях, суть яких він розкриває, щоб, читаючи наше рішення, особа могла розуміти основоположні речі – що в основі конституційного регулювання лежать не тільки норми, а й передусім цінності.

Водночас серед останніх тенденцій хочеться звернути увагу на зазначення Конституційним Судом України у своїх рішеннях розуміння людської гідності як фундаментальної цінності. Зокрема, у справі про визнання неконституційними окремих положень Закону України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” Конституційний Суд України зазначив, що дії держави у соціальній сфері “не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина”.

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

На сьогодні Конституційним Судом України не ухвалено ще жодного рішення щодо розгляду конституційних скарг. Останнім часом в окремих так званих “відмовних” ухвалях Суду стала помітна позиція, згідно з якою скарги визнаються неприйнятними з мотивів очевидної необґрунтованості з підстав, що в них не вказані, яке конкретне право, визначене в Конституції України, є порушеним. Як це узгоджується із принципом невичерпності конституційних прав і свобод?

Відповідь Станіслава Шевчука:

Конституційна скарга є новою формою звернення до Конституційного Суду України, яку було запроваджено у зв'язку із прийняттям змін до ст. 55 Конституції України, а також ухваленням Закону України від 13 липня 2017 р. “Про Конституційний Суд України”. Повноцінно конституційна скарга запрацювала, коли Судом було ухвалено Регламент, сформовано колегії і сенати, які й розглядають ці скарги.

Станом на 17 грудня 2018 р. до Конституційного Суду України надійшла 1 141 конституційна скарга, серед яких 778 скарг повернуто заявникам як такі, що за формою не відповідали вимогам Закону України “Про

Конституційний Суд України”, з відповідними роз’ясненнями та зазначенням про можливість повторного звернення з дотриманням вимог цього Закону. 350 скарг розподілено між суддями, із них у 295 скаргах постановлено ухвали про відмову, на розгляді Суду перебуває 53 скарги, на опрацюванні в Секретаріаті Суду – 13 скарг.

Дійсно, перший досвід розгляду конституційних скарг свідчить про недостатнє розуміння природи цього інституту. Однією з вимог до конституційної скарги є наведення належного правового обґрунтування і зазначення, в чому саме закон порушує права людини. Це трохи інше, ніж обґрунтувати згідно із законом, але для забезпечення належної процедури розгляду конституційних скарг мають бути, насамперед, дотримані вимоги, встановлені законом, зокрема щодо обґрунтування порушених конституційних прав.

Найпоширенішими помилками скаржників є те, що вони не вказують, яке саме конституційне право було порушено, не враховують терміни подачі скарги та умову відносно наявності остаточного рішення суду апеляційної або касаційної інстанції. Однак саме положення закону, застосовані в остаточному судовому рішенні, є предметом розгляду у цьому випадку. У Законі України “Про Конституційний Суд України” та Регламенті Суду закріплено вимоги до конституційної скарги. Зокрема, однією з вимог є зазначення конкретних положень закону України, які необхідно перевірити на відповідність Конституції України, та конкретних положень Конституції України, на відповідність яким потрібно перевірити закон України. Конституційний Суд України діє відповідно до цих вимог закону.

Щодо рішень за конституційними скаргами, то хочу підкреслити, що, наприклад, досвід європейських судів конституційної юрисдикції свідчить, що розгляд конституційних скарг має результатом ухвалене рішення лише в 1–2 %, і це в тих країнах, де інститут конституційної скарги ефективно працює протягом тривалого часу. В Україні цей інститут є доволі молодим, проте динаміка його розвитку та активна діяльність суддів дає підстави стверджувати про те, що рішення за конституційною скагою буде прийнято найближчим часом.

Стосовно невичерпності прав і свобод людини та громадянина, закріплених у Конституції України, то, по-перше, це зумовлено тим, що у зв’язку з поступовим розвитком людства розширення обсягу прав і свобод людини не є виключним; по-друге, можуть існувати такі права і свободи, які не закріплені в Конституції України, але вони мають фундаментальну природу. Так, наприклад, право на приватність не було закріплено у Конституції США, але Верховний Суд США визнав це право конституційним.

Можна сказати, що Конституція України, яку ми маємо сьогодні, йде в ногу з часом, і Конституційний Суд України стояв і буде стояти на сторожі тих фундаментальних прав і свобод людини, які є необхідними для забезпечення її матеріальних і духовних потреб. А тому конституційні права і свободи мають найвище юридичне значення, на відміну від прав, що містяться у законах.

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

У своїй праці “Основи конституційної юриспруденції” Ви зазначаєте, що “правовою основою для визначення неконституційності державних правових актів щодо їх змісту є доктрина належної правової процедури у країнах, що належать до англосаксонської правової системи, або її еквівалент – доктрина пропорційності у країнах континентальної Європи”. Яким чином це знаходить прояв у сучасному українському конституціоналізмі? Які складнощі Ви вбачаєте в застосуванні такого принципу в українському конституційному правосудді?

Відповідь Станіслава Шевчука:

Треба перевірити цитату. Належна правова процедура – це фундаментальна конституційна концепція у країнах англосаксонського права. Зміст її полягає у тому, що людина не може бути позбавлена життя, свободи та власності без судового розгляду. Наприклад, у нашому рішенні від 1 червня 2016 р. щодо госпіталізації недієздатної особи до психіатричного лікувального закладу ми підтвердили цю концепцію, оскільки це є позбавленням свободи, що є неможливим без судового рішення.

У країнах континентальної Європи вперше ідею, а пізніше принцип пропорційності було застосовано Федеральним Конституційним Судом Німеччини ще в 1965 р., який в одному зі своїх рішень визначив його неписаним конституційним принципом, який походить із принципу верховенства права. Те саме зробив і Конституційний Суд України, який визнав цей неписаний конституційний принцип. Принцип пропорційності визначає мінімальне втручання держави у права і свободи при досягненні легітимної мети закону, а засоби, що обираються для її досягнення, повинні з нею пропорційно співвідноситися. Отже, принцип пропорційності є засадничим при аналізі конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод.

Зі свого боку конституціоналізм є комплексом ідей, принципів та порядку діяльності, в основі яких лежить проста концепція, що влада держави ґрунтується на праві (конституції) та одночасно ним обмежується.

При цьому слід зазначити, що обмежена влада є набагато сильнішою, аніж необмежена.

Таким чином, принцип пропорційності дещо відображений у сучасному вітчизняному конституціоналізмі, оскільки держава, по-перше, повинна враховувати співмірність заходів, якими вона обмежує певні права, з легітимною метою, по-друге, такі дії держави повинні відповідати Конституції України та бути під конституційним контролем.

Вважаю, що однією зі складових конституціоналізму є те, що Конституційний Суд України повинен здійснювати судовий конституційний контроль за юридичною і фактичною діяльністю держави та її органів; захищати конституційні права людини, зокрема на підставі інституту конституційної скарги.

Основними вимогами при прийнятті рішень Конституційним Судом України є дотримання верховенства права та врахування міжнародних стандартів і принципів, до яких, зокрема, відноситься принцип пропорційності. Конституційний Суд України підтвердив свою готовність у цьому аспекті, застосувавши в своїх рішеннях принцип дружнього ставлення до міжнародного права.

Конституційний Суд України у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу зазначив критерії допустимості обмежень конституційних прав і свобод, які полягають у тому, що: держава може обмежувати реалізацію конституційних прав і свобод, однак такі дії не можуть бути свавільними та несправедливими, мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, мати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими; у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права.

Вироблені критерії обмеження конституційних прав і свобод виходять із принципу пропорційності, а їх недотримання створює загрозу для утвердження основних прав людини та реалізації принципу верховенства права загалом.

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

Доволі часто у своїх рішеннях Конституційний Суд України використовує конструкцію “сутнісний зміст права”, яка поки що недостатньо розкрита у вітчизняній конституційній доктрині. Що Ви вкладаєте

у зміст цього поняття і яка логіка його втілення у структуру обґрунтування рішень Суду?

Відповідь Станіслава Шевчука:

Сутнісний зміст права – це фактично те, з чого воно складається, його серце. Це як двигун в автомобіля, основне призначення якого полягає у тому, що він є засобом пересування, хоча ступінь безпеки, комфорту цього руху залежить і від інших додаткових опцій. Так само і держава, при здійсненні своїх функцій, зважаючи на різні фактори, може обмежувати права та свободи, проте ці обмеження не можуть зводитися до тих меж, за яких нівелюється сама суть існування цих прав і свобод.

Фундаментальними є право на свободу та особисту недоторканність, свободу мирних зібрань, об'єднань, свободу вираження поглядів і переконань, свободу світогляду та віросповідання тощо. Держава може лише встановлювати обмеження на них, але при цьому не може порушувати їх сутнісного змісту. Проте завжди виходить так, що головний порушник прав людини – це сама держава, яка, ухвалюючи закони, підзаконні та індивідуальні акти, втручається у сутнісний зміст прав людини.

Абсолютних прав у нас дуже мало – це право на життя, на повагу до людської гідності, всі інші – відносні, реалізація яких обмежується законами. Наприклад, якщо парламентарі ухвалили б закон “Про мирні зібрання” і там записали, що мітингувати можна перед Конституційним Судом України лише на відстані 10 м від будівлі, то таке регулювання навіряд чи порушує конституційне право на мирні зібрання. А якщо перед судом не можна, а лише за містом, на стадіоні “Чайка”? Тобто формально законодавець дозволяє мітингувати, але зникає сенс, сутнісний зміст права на таке зібрання.

Варто також згадати справу Європейського суду з прав людини “Швидка проти України”, де активістка Швидка, яка зняла стрічку з вінка, у такий спосіб висловила своє право на свободу вираження поглядів. У цьому випадку відбувся акт свободи політичного вираження, а правоохоронні органи держави притягнули активістку за дрібне хуліганство до адміністративної відповідальності (адмінарешт), чим порушили сутнісний зміст права на свободу вираження поглядів.

Грань, де визначається сутнісний зміст прав, є досить тонкою, й одним із завдань органу конституційної юрисдикції є її визначення. Саме тому, розглядаючи нормативно-правовий акт на предмет відповідності Конституції України, ми повинні дослідити легітимність мети обмежень, встановлених державою в такому акті, і для належного обґрунтування маємо у рішеннях окреслити межу такого обмеження.

Станіслав Шевчук, Олександр Святоцький

Обґрунтування відповідності закону (його окремих положень) принципу пропорційності дасть змогу правильно розуміти рішення Конституційного Суду України та формувати подальшу конституційну доктрину з цього питання. Отже, сутнісний зміст права – це ядро конституційного права, без якого нівелюється його зміст.

Прихований зміст Конституції України розкривається через рішення Суду, тобто через конституційну доктрину – тлумачення Конституційним Судом України Основного Закону.

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

У своїй практиці Конституційний Суд України сформував доктрину дружнього ставлення до міжнародного права. За допомогою цієї засади Суд імплементує практику Європейського суду з прав людини у правову систему України. Яке значення це має для забезпечення захисту прав людини в Україні та удосконалення цього механізму? Яким чином ця доктрина узгоджується із принципом верховенства Конституції України щодо міжнародних договорів?

Відповідь Станіслава Шевчука:

У частині 2 ст. 8 Основного Закону закріплено, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, таким чином, в Україні діє принцип верховенства конституції. Крім того, у ч. 2 ст. 9 Конституції України встановлюється, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Реалізація принципу верховенства Конституції України здійснюється через діяльність Конституційного Суду України, завданням якого є забезпечення верховенства Конституції України.

Хочу зазначити, що українська правова система розвивається у дусі європейської правової традиції, а тому в епіцентрі всіх державно-правових процесів мають бути європейські система цінностей та стандарти захисту прав людини. Тож уже понад два роки, починаючи з рішення у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу, Конституційний Суд України послідовно впроваджує у свою практику доктрину дружнього ставлення до міжнародного права.

Відповідно до цієї доктрини практика тлумачення і реалізації конвенційних прав Європейського суду з прав людини має враховуватися при

розгляді справ у порядку конституційного судочинства у випадку, коли конституційні права кореспондуються з відповідними конвенційними правами. Цим принципом ми заклали доктринальну основу для конституційної скарги. Це не означає, що все, що приймає Європейський суд з прав людини, для нас найважливіше, але усталена практика тлумачення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод для нас є частиною конституційного права. Я погоджуюсь із думкою, яка зараз поширена в європейських наукових колах: якщо судді, застосовуючи конституційні положення, інтерпретують їх у супереч практиці Європейського суду з прав людини, вони порушують Конституцію.

Фундаментальні права і свободи, закріплені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Конституції України, мають спільну юридичну природу і повинні узгоджуватися один з одним. Безумовно, як я уже наголосив, Конституція України має найвищу юридичну силу, однак Конституційний Суд України враховує приписи чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику тлумачення і застосування цих договорів міжнародними органами, юрисдикцію яких визнала Україна, зокрема Європейським судом з прав людини. Міжнародне право слугує джерелом інтерпретації конституційних прав і свобод.

На моє переконання, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод в Україні повинна застосовуватися комплексно, тобто нормативні положення разом із практикою її застосування. Відповідний підхід закріплено в ст. 31 Віденської конвенції “Про право міжнародних договорів” (разом із текстом міжнародного договору враховується практика його застосування та тлумачення), а також у Рекомендації Rec (2004) 5 Комітету міністрів Ради Європи, де визначено вимогу застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у світлі прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Ще одним важливим аспектом доктрини дружнього ставлення до міжнародного права як способу конституційного тлумачення є визначення місця Конституції України, яка сьогодні в Україні має найвищу юридичну силу, та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це означає, що в межах національної правової системи тлумачення Конституційним Судом України відповідних конституційних положень, в яких ідеться про конституційні права та свободи, матиме пріоритет над відповідним тлумаченням аналогічних прав та свобод Європейським судом з прав людини. Однак це не свідчить про застосування цими судами кардинально відмінних підходів: по-перше, тлумачення Конституційного Суду України відповідно до принци-

Станіслав Шевчук, Олександр Святоцький

пу дружнього ставлення до міжнародного права має узгоджуватися з практикою Європейського суду з прав людини, а по-друге, практика останнього встановлює мінімальні європейські стандарти, тобто стандарти захисту конституційних прав та свобод, які *a priori* не можуть бути нижчими за європейські.

Запитання Олександра Святоцького Станіславу Шевчуку:

В останні роки Конституційний Суд України розширяє міжнародне співробітництво у сфері конституційного правосуддя. Які основні кроки Ви вбачаєте в аспекті вдосконалення діяльності Суду та поглиблення конституційної реформи у сфері правосуддя, зокрема щодо захисту прав людини й основоположних свобод?

Відповідь Станіслава Шевчука:

У 2016 р. в Україні відбулася конституційна реформа, зокрема, було внесено зміни до Конституції України та ухвалено новий Закон України “Про Конституційний Суд України”. На мою думку, зміни, які відбулися, значно посилили незалежність органу конституційної юрисдикції, а також підвищили його відповідальність.

Важливим результатом конституційної реформи стало запровадження відбору суддів Конституційного Суду України на конкурсних засадах. Це важливий елемент суддівської незалежності, оскільки громадськість знає, який склад конкурсної комісії та хто є кандидатами. Відповідно до попередньої редакції Закону України “Про Конституційний Суд України” за суб’єктом призначення залишалося право на звільнення суддів Конституційного Суду України на власний розсуд. Новим Законом України “Про Конституційний Суд України” визначено, що звільнити суддів може лише сам Суд.

Однак найбільшим досягненням конституційної реформи є запровадження інституту конституційної скарги, завдяки якому людина отримала змогу безпосередньо звернутися до Конституційного Суду України з метою захисту своїх конституційних прав.

Нині в Україні запроваджена нормативна конституційна скарга й одним із пріоритетних напрямів розвитку реформи в цьому аспекті є запровадження повної конституційної скарги. Це дасть змогу особі захистити свої права не лише від нормативно-правових актів держави, які застосовані в його остаточному судовому рішенні, а й оскаржити будь-який інший акт державної влади, який зачіпає її конституційні права. Така модель вже працює в Німеччині, Австрії, Іспанії. Зараз нашим стратегічним завданням є напрацювання досвіду у тій формулі,

яку ми маємо сьогодні, та закладення міцного фундаменту для запровадження більш ширшого доступу до конституційного правосуддя.

Закони можуть бути свавільними, тому скарга – це той інструмент, який громадянин може використати для свого правового захисту. Зараз перед Конституційним Судом України стоїть завдання уникнути свавілля законів, зокрема за допомогою конституційної скарги, для цього треба пояснити громадянам, як правильно такі скарги складати і подавати. Незабаром будуть ухвалені перші рішення Суду щодо скарг, і суспільство побачить обґрунтування й типові помилки.

Для якісного та ефективного функціонування конституційної скарги в Україні Суд має зважати і на норми міжнародного права, і на рішення Європейського суду з прав людини.

Сьогодні перед Конституційним Судом України стоїть надскладне завдання – зміцнення поваги та довіри до органу конституційного контролю країни. Адже без сильного Суду не може бути конституційної демократії. У Конституційного Суду України є лише авторитет його рішень. Тож необхідно налагоджувати комунікацію, особливо в контексті функціонування конституційної скарги. Вперше такий інструмент належить людям. Вони мають розуміти, як їхні права захищаються.

Крім того, хочу зазначити про те, що рівень довіри громадян України до Конституційного Суду України залишається не надто високим.

Так, у червні 2018 р. компанією *GfK Ukraine* спільно з соціологічною групою *Q&Q Research* у межах соціальної ініціативи “Контроль ефективності реформ” проведено соціологічне дослідження на тему довіри до судової системи в Україні. За результатами соціологічного опитування, у 2018 р. Конституційному Суду України довіряють 30 % українців, зі свого боку, за даними Центру Разумкова, у 2017 р. Суду довіряли лише 14,9 % громадян. За даними цього ж опитування, новоствореному Верховному Суду сьогодні довіряє 25 % українців.

Безумовно, Конституційному Суду України потрібно зробити ще багато кроків, щоб відновити віру людей у справедливість, проте ми на правильному шляху!