



## Михайло Савчин

доктор юридичних наук, професор,  
директор Науково-дослідного інституту порівняльного  
публічного права та міжнародного права  
Ужгородського національного університету  
(м. Ужгород, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>  
michaelsavchyn7@gmail.com

УДК 340.131.5+342.4

### ДОКТРИНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ\*

АНОТАЦІЯ. У статті здійснюється верифікація практики Конституційного Суду України (КСУ), яка із запровадженням конституційних скарг означає втілення надмірних обмежень у доступі до конституційного правосуддя. З точки зору поваги до гідності людини як провідної конституційної цінності аналізується природа прав і свобод людини, на основі чого розглядаються основні критерії прийнятності конституційних скарг. Проблематика розгляду конституційних скарг аналізується у контексті негативних і позитивних обов'язків держави, залежно від чого вирішується питання про те, чи істотний характер має порушення права як основоположного.

Метою статті є розкриття доктринальних проблем запровадження конституційної скарги у світлі конституційних цінностей і принципів. Ці проблеми розглядаються через засади цілісного, автономного, динамічного та міжнародно-конформного тлумачення конституції як “відкритої” правової матерії на засадах юридичного силлогізму. Спростовано розуміння прав людини як замкнутої системи понять, концепту конституційної юстиції як “суду права” та сформульовано підхід щодо ціннісно-цілісного розуміння прав людини при вирішенні конституційних скарг.

При юридичній аргументації рішень КСУ істотне значення має додержання правил юридичного силлогізму, який з урахуванням природи конституційної юстиції має потрійний характер: 1) визначати фактичний склад справи, беручи до уваги вимоги встановлення конституційності процедури ухвалення правового акта; 2) наскільки істотним та значущим для національної правової системи є порушення суб'єктивного публічного права; 3) субсидіарність конституційної скарги у системі правового захисту. Для розуміння основоположного характеру права, щодо якого скажник домагається захисту перед Судом, має важливе значення вертикальна і горизонтальна структури права: 1) вертикальна структура прав людини характеризує відносини між державою та індивідом, з огляду на які держава несе

\* Стаття написана як частина проекту NCN (Національний науковий центр, Польща) “Конституційна судова система в пострадянських країнах: між моделлю верховенства права та її місцевим застосуванням” (№ 2016/23/B/HS5/03648).

Михайло Савчин

обов'язок захисту особи від порушень з боку інших органів влади чи третіх осіб, а також забезпечення доступу до певних матеріальних і духовних благ; 2) горизонтальна структура прав людини зумовлює розуміння конституції як правопорядку, що встановлює гарантії взаємовідносин між приватними особами на засадах еквівалентності та рівності. Це дасть змогу скажникам доводити перед КСУ порушення їхнього суб'єктивного публічного права як основоположного і значущого для правової системи.

Ключові слова: конституційна скарга; конституційні цінності; людська гідність; права і свободи людини; прийнятність конституційних скарг; сутнісний зміст права.

### *Вступ*

Основною проблемою при розгляді Конституційним Судом України (далі – КСУ) є вирішення питання, яке право має характер суб'єктивного публічного та чи воно має основоположне значення для розвитку правової системи. З цього боку правове регулювання інституту конституційної скарги в Україні є рестриктивним на рівні Закону України “Про Конституційний Суд України” (далі – Закон про КСУ)<sup>1</sup>, оскільки надмірно обмежує предмет розгляду, на перший погляд, лише рамками конституційного “каталогу” прав і свобод людини. Хоча насправді цей каталог є невичерпним і це рестриктивне положення Закону про КСУ може бути інтерпретовано КСУ через призму принципів доступності до правосуддя, невичерпності та невідчужуваності прав і свобод людини. Питання основоположного характеру права є предметом доведення з боку скажника і відповідні аргументи мають бути наведені у конституційній скарзі.

Незважаючи на наявність в Україні певної літератури з проблем розгляду конституційних скарг, їх основні постулати потребують своєї верифікації через інтерпретацію конституційних принципів та систематику конституційних прав і свобод. Боротьба між прихильниками природно-правового та позитивістського підходів сьогодні втрачає певне академічне чи практичне значення, оскільки права людини у соціумі сприймаються як певні постулати, які визначають цілком конкретні стандарти організації та діяльності держави – за таких умов набуває ролі юридична аргументація та ціннісна орієнтація інтерпретатора. Тому проблематика розгляду конституційних скарг переміщується у площину розуміння змісту негативних і позитивних обов'язків держави, залежно від чого буде вирішуватися питання про те, чи істотний характер має порушення права як основоположного та значущого для національної правової системи.

www.pravo.ua.com.ua

<sup>1</sup> Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 18.12.2018).

Метою дослідження є розкриття доктринальних проблеми запровадження конституційної скарги у світлі конституційних цінностей і принципів. Ці проблеми будуть розглядатися через засади цілісного, автономного, динамічного та міжнародно-конформного тлумачення конституції як “відкритої” правової матерії на засадах юридичного силогізму. На основі цього буде спростовано розуміння прав людини як замкнутої системи понять, концепту конституційної юстиції як “суду права”. Насамкінець, буде сформульовано підхід щодо ціннісно-цілісного розуміння прав людини при вирішенні конституційних скарг.

*1. Конституційні цінності та конституційна скарга: проблема доктрини прав людини як замкнутої системи всередині конституції*

Запровадження конституційної скарги та перший досвід її здійснення в Україні обтяжено багатьма рестриктивними елементами практики розгляду конституційних звернень приватних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України, яке здійснювалося КСУ до внесення у 2016 р. змін до Конституції України у частині правосуддя.

Насправді такий підхід виливається у розумінні прав людини як замкнутої системи понять у межах розділу II Конституції України<sup>2</sup>, який бере свій початок ще з рішення у справі про зворотну силу закону. Якщо уважно почитати мотивацію КСУ у рішенні у справі про зворотню дію у часі законів та інших нормативно-правових актів<sup>3</sup>, то вона зводиться до того, що правила розділу II поширюються на фізичних осіб, оскільки він називається “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, що навряд чи можна вважати належною мотивацією. Усупереч усталеному у теорії права розумінню особи як фізичної, так і юридичної, КСУ потрактував принцип зворотної сили як такий, що не поширюється на юридичних осіб, оскільки вони не згадуються у назві розділу II. Парадоксальною також є відсутність окремих думок до цього рішення.

На мою думку, це створило концепт тлумачення прав людини як системи замкнутих понять всередині Конституції в межах конституційного тексту (експліцитність прав) та соціального змісту чинності суб’єктивних публічних прав як певних стандартів та вимог до діяльності публічної влади (імпліцитність прав). КСУ “рішуче” покрокував далі рестриктивними, тобто надмірно правообмежувальними практиками в інтерпретації сутнісного змісту права як основоположного.

<sup>2</sup> Конституція України в редакції Закону від 1 червня 2016 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 1999 р. № 1-пн/99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99> (дата звернення: 18.12.2018).

Прикладом таких рестриктивних практик є відмова розглядати конституційність Перехідних положень Земельного кодексу України (далі – ЗК України)<sup>4</sup>, якими вже протягом тривалого часу пролонгується мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення<sup>5</sup>. КСУ не взяв до уваги довід суб'єкта конституційного подання, що ці положення ЗК України обмежують конституційне право приватної власності громадян України, право розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, встановлено повну заборону на їх відчуження, що безпідставно обмежує, а в деяких випадках практично позбавляє громадян України – власників таких ділянок – можливості ефективно розпоряджатися своєю власністю всупереч положенням ст. 41 Конституції. КСУ обмежився зауваженням, що тут немає ніякого зв'язку між оспорюваними положеннями ЗК України та ст. 41 Конституції.

Це і є трактуванням прав людини як замкнутої системи понять всередині структури Конституції. Такий методологічний підхід проходить сьогодні наскрізною ниткою через практику КСУ з розгляду конституційних скарг. Зокрема, використовуючи сумнівну формулу з точки зору конституційності п. 6 ч. 2 ст. 62 Закону про КСУ<sup>6</sup>, він відмовляє у розгляді конституційних скарг, оскільки у скарзі чітко не вказано, яке конкретне право, передбачене Конституцією, порушене<sup>7</sup>. Викривлення сутності змісту основоположного права у цьому положенні Закону про КСУ через неналежне правове регулювання має стати об'єктом судового конституційного контролю, оскільки з огляду на принцип пропорційності та вимоги ст. 64 Конституції можуть застосовуватися лише ті обмеження у здійсненні прав, які прямо визначені у Конституції, переслідують легітимну мету у демократичному суспільстві, відповідають вимогам адекватності соціально обумовлених цілей<sup>8</sup> і не можуть посягати на сутнісний зміст права<sup>9</sup>. Натомість ст. 151<sup>1</sup> Конституції визначає субсидіарність захисту конституційних прав, не роблячи жодних застережень стосовно їхнього “каталогу”, і встановлює, що предметом перевірки є “застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон”. Конституція також не встановлює якоїсь замкнутої системи конституційних прав – це суперечить природі конституційного права як своєрідної “відкри-

<sup>4</sup> Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 12.12.2018).

<sup>5</sup> Ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 1 листопада 2018 р. № 67-у/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67\\_u\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67_u_2018.pdf) (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>6</sup> Про Конституційний Суд України (н 1).

<sup>7</sup> Див., наприклад: Ухвала Конституційного Суду України від 16 липня 2018 р. № 26-у(іі)/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/26-yii\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/26-yii_2018.pdf) (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>8</sup> Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>9</sup> Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (дата звернення: 18.12.2018).

тої” системи принципів і цінностей, спрямованих на обмеження влади та забезпечення прав людини. Тим існує прямий зв’язок між правами людини і фундаментальними принципами права – людською гідністю, свободою, рівністю, з одного боку, та правами людини та організацією держави з огляду на головний обов’язок держави утверджувати і забезпечувати права людини – з другого.

Апріорний, надпозитивний характер прав людини зумовлює те, що вони пронизують устрій і стандарти діяльності публічної влади, виступають основою сучасної конституційної державності, яка, власне, обмежена правами людини<sup>10</sup>. За своїм характером конституційні права поєднують у собі принципи і правила<sup>11</sup>. При цьому принципи у змісті прав людини превалюють, про що також наголошував Європейський суд правосуддя (*European Court of Justice*) стосовно природи прав людини, які гарантуються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод<sup>12</sup>. Тому з цих міркувань концепт розуміння прав людини як замкнутої системи у конституційній структурі є неспроможним й атакує людську гідність, яка є фундаментальною конституційною цінністю, про систематику яких ітиметься далі.

Насправді права людини є своєрідним “відкритим текстом”<sup>13</sup>, і вони “виводяться” шляхом тлумачення фундаментальних цінностей – поваги до людської гідності, свободи, рівності та верховенства права. І це має взяти на озброєння КСУ, надаючи динамічне тлумачення конституційним положенням, оскільки вжите поняття “застосований... закон” може означати: 1) чи є конституційною практика інтерпретації загальними судами положень закону, що є предметом конституційного контролю; 2) наскільки конкретизовано в актах публічної адміністрації закон у світлі цінностей і принципів Конституції.

## 2. Юридична аргументація рішень конституційного суду при розгляді конституційних скарг та правила юридичного силогізму: чи є конституційний суд лише “судом права”?

При юридичній аргументації рішень КСУ істотне значення має додержання правил юридичного силогізму, який з урахуванням природи конституційної юстиції має потрійний характер: 1) визначати фактичний склад справи з урахуванням вимоги встановлення конституційності процедури ухвалення правового акта; 2) наскільки істотним та значущим для національної правової системи є порушення суб’єктивного

<sup>10</sup> И Изензее и П Кирххоф (ред), *Государственное право Германии*, т 2 (ИГП РАН 1994) 162, 164.

<sup>11</sup> Lothar Michael and Martin Morlok. *Grundrechte*. 6. (Nomos Verlagsgesellschaft 2017) 45-8.

<sup>12</sup> European Court of Justice, Opinion 2/13 on the Court (Full Court), 18 December, 2014 <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=FR>> accessed 18 December 2018.

<sup>13</sup> С Шевчук, *Основи конституційної юриспруденції* (Український центр правничих студій 2001) 98-102.

Михайло Савчин

публічного права; 3) субсидіарність конституційної скарги у систематиці правового захисту.

Для надання відповіді на поставлені запитання треба визначитися із тим, яким чином виводяться конституційні права і свободи та на якій системі цінностей вони засновані.

Оскільки сьогодні є загально визнаним синтетичне поєднання апріорного та позитивного визнання прав людини, то зазначена проблематика переміщається у площину інтерпретації прав людини:

Основа прав не є ні позитивно-правовою, ні такою, що впливає із закону: вона надпозитивна. Для того щоб з'ясувати природу цієї основи, необхідне її тлумачення з точок зору, антропологічної, телеологічної, філософської, історичної і природно-правової. І християнське, і секулярне право визнавало ці права не інакше як розумне право. Яке обґрунтування не обиралося б, існування прав людини засноване на додержавних устоях. Така додержавна якість прав людини пронизує історію наших основних прав<sup>14</sup>.

Конституція встановлює низку параметрів у цьому напрямі:

- 1) утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 3 ст. 3), Конституція має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8);
- 2) права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними; вони є невичерпними (речення друге статті 21 і частина перша статті 22);
- 3) при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження обсягу і змісту існуючих прав і свобод у поєднанні із правом кожного на вільний розвиток своєї особистості (ч. 3 статті 22 і стаття 23), при цьому не допускається посягання на сутнісний зміст права<sup>15</sup>.

Таким чином, основними критеріями-обов'язками для КСУ при розгляді конституційних скарг має стати встановлення таких параметрів у справі: 1) спричинення органами влади істотної шкоди для носія конкретного права; 2) порушення прав людини має мати принциповий характер для національної правової системи; 3) порушення права має бути очевидним і вирішення спору повинно мати істотне значення для захисту прав конкретної особи.

Такі вимоги є визначальними для розуміння смислового наповнення критеріїв прийнятності конституційної скарги, зокрема з точки зору: 1) структури права людини як основоположного (негативного чи пози-

<sup>14</sup> Изензее, Кирххоф (н 10) 167.

<sup>15</sup> Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 р. № 5-п/2018. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/5-r2018> (дата звернення: 18.12.2018).



тивного); 2) обов'язку захисту, з якого випливають конкретні негативні та позитивні обов'язки держави; 3) соціального контексту та структури чинності суб'єктивного права як основоположного; 4) зв'язок суб'єктивного публічного права з конституційними принципами та організацією держави.

Рішення КСУ потребують ретельної аргументації. Основним критерієм їх обґрунтування служать загальні цінності та принципи права. Існують два основних рівні досягнення суспільної згоди щодо змісту конституційних цінностей та принципів, які служать сутнісним ядром (*essential core*) судового конституційного контролю.

Верифікація певних теоретичних положень досягається через розумність, тобто те, що в англо-американському праві характеризують як *reasonability* (розумність) та практичну корисність у сенсі ефективного і дієвого здійснення прав людини. Наукові постулати таким чином досягають своєї функціональної мети у разі досягнення за їх допомогою певного чіткого алгоритму дій. Саме з цих причин вимога належної правової процедури є часто чи не вирішальною щодо визначення того, чи мало місце свавільне втручання держави у сферу приватної автономії індивіда. Змістовним критерієм цього є принцип пропорційності, який є сутнісним критерієм щодо допустимих меж обмеження прав людини<sup>16</sup>. Як принципи права людини визначають сутнісний зміст (*Wesensgehalt*) здійснення державою обов'язку захисту, яке часто має стосунок до вирішення колізій між правами людини та іншими принципами права, що особливо впливає на діяльність конституційного суду<sup>17</sup>. Оскільки закони підлягають перевірці в аспекті додержання конституційної процедури їх розробки, прийняття та оприлюднення, необхідною умовою для з'ясування цього є вивчення фактичних обставин.

Для розуміння основоположного характеру права, щодо якого скаржник домагається захисту перед КСУ, має важливе значення вертикальна і горизонтальна структура права:

1. Вертикальна структура прав людини характеризує відносини між державою та індивідом, з огляду на які держава несе обов'язок захистити особу від порушень з боку інших органів влади чи третіх осіб, а також забезпечити доступ до певних матеріальних і духовних благ. У цій системі координат носій права – індивід – самостійно ухвалює рішення щодо здійснення свого права чи звертається до органу влади щодо поновлення порушеного права та притягнення винних до відповідальності. Держава несе тут негативні та позитивні обов'язки, а певну вимогу індивіда має

<sup>16</sup> Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 (н 15).

<sup>17</sup> Lothar Michael and Martin Morlok (n 11) 45.

розглядати як правомірну і з цього приводу провести справедливе розслідування. Негативні обов'язки полягають у невтручанні у процес здійснення суверенного вибору індивіда, а також встановлення таких правил і процедур, які були надмірно обтяжливими для здійснення певного права. Позитивні обов'язки держави полягають у встановленні обставин порушення права та забезпечення певних заходів щодо доступу до благ. На цій підставі публічна влада може здійснювати певні заходи, які виражають її легітимність втручання у здійснення права, не посягаючи на їх сутнісний зміст із додержанням вимог пропорційності.

2. Горизонтальна структура прав людини зумовлює розуміння конституції як правопорядку, що встановлює гарантії взаємовідносин між приватними особами на засадах еквівалентності та рівності. У цьому разі вимога особи полягає у необхідності здійснення державою обов'язку захисту у разі посягання на здійснення прав із боку третіх осіб шляхом розслідування таких обставин. Горизонтальна структура прав людини також зумовлює втручання держави, яке набуває специфічного характеру. Як зазначає В. Рюфнер, основні права створюють фундаментальні підвалини для всього правопорядку, який гарантує їм необхідний статус, якщо вони дотримуються у всіх галузях права, у тому числі й у приватному праві. З огляду на це законодавець пов'язаний основними правами всюди, зокрема й при виданні приватноправових приписів. Він зобов'язаний формулювати їх таким чином, щоб конституційно захищені права не втратили свого значення. У протилежному випадку правопорядок прийде в стан нескінченних суперечностей<sup>18</sup>. Концепція горизонтального ефекту прав окрім трудового та сімейного права сьогодні також починає застосовуватися у забезпеченні прав людини у відносинах із транснаціональними корпораціями, при захисті прав споживачів тощо<sup>19</sup>.

Із таких позицій неспроможний підхід відмови дослідження КСУ фактичних обставин, він має їх встановлювати, оскільки складно інакше встановити легітимність втручання у приватну автономію при розгляді скарг щодо ліберальних прав та забезпечення функцій соціальної державності через гарантії гідності індивіда вільно розвиватися як індивіду – з точки зору захисту соціальних прав. Головне – щоби конституційна юрисдикція тут не зачіпала предмет юрисдикції загальних судів. Критерієм розмежування є значення справи для національної право-

<sup>18</sup> Изензее, Кирххоф (н 10) 231.

<sup>19</sup> Lottie Lane, 'The Horizontal Effect of International human rights law in practice: A Comparative Analysis of the General Comments and Jurisprudence of Selected United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies' [2018] 5(1) European Journal of Comparative Law and Governance 5-88; Guenther Teubner, 'Horizontal Effect of Constitutional Rights: A Legal Case on the Digital Constitution' [2017] 3(1) The Italian Law Journal 193-205.



вої системи та необхідність подолання певної інституційної проблеми у здійсненні суб'єктивного публічного права як основоположного.

### 3. Емпіричний досвід діяльності КСУ та систематика конституційних цінностей

Нині діють критерії, згідно з якими КСУ керується доктринами відмови від заповнення законодавчих прогалин<sup>20</sup> та колізій у законодавстві<sup>21</sup>. Суд сформулював доктрину відмови від заповнення законодавчих прогалин таким чином:

Заповнення прогалин у законах, окремі положення яких Конституційним Судом України визнані неконституційними, не належать до його повноважень. Згідно зі статтею 6 Конституції України державна влада здійснюється в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Виходячи з цього і відповідно до частини другої статті 19 Конституції України вирішення зазначених питань є прерогативою органу законодавчої влади – Верховної Ради України<sup>22</sup>.

Ця позиція була відтворена нещодавно в ухвалі, якою було відмовлено у розгляді конституційного подання щодо додержання конституційності процедури призначення омбудсмена, хоча КСУ там наводить також цілу низку інших доводів щодо відсутності його юрисдикції при розгляді справ. У цій справі КСУ відмовився вирішувати колізію між положеннями ч. 7 ст. 208 Регламенту Верховної Ради України та ч. 2 ст. 5, ч. 3 ст. 6 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”<sup>23</sup>, між якими виникла колізія щодо врегулювання порядку голосування та процедури призначення і звільнення з посади омбудсмена, оскільки це питання “є предметом нормативного регулювання в законі”. Тому КСУ зробив висновок:

Визначення способу голосування народних депутатів України за призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, усунення колізій і заповнення прогалин у законах з цього питання здійснюється Верховною Радою України у законодавчо-

<sup>20</sup> Див.: Ухвала Конституційного Суду України від 10 липня 1998 р. № 41-у. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v041u710-98> (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>21</sup> Див.: Ухвала Конституційного Суду України від 21 жовтня 1997 р. № 53-у. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vz53u710-97> (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>22</sup> Рішення Конституційного Суду України від 25 березня 1998 р. № 3-рп. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98> (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>23</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 12.12.2018).

Михайло Савчин

му порядку на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України<sup>24</sup>.

Однак, на мою думку, така позиція КСУ не узгоджується із низкою положень Конституції, оскільки при цьому обмежується право на судовий захист (ст. 55) та юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (ст. 124). При цьому також порушується конституційна гарантія кожному знати свої права й обов'язки, відповідно до чого правові акти, які визначають їх зміст, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом (ст. 57)<sup>25</sup>. Хоча тут існує певна грань, за яку не може зайти КСУ, чи може він шляхом долання прогалин у законодавстві підмінювати собою законодавця.

Водночас такий підхід суперечить засадам передбачуваності закону та юридичної визначеності, які є компонентами доктрини верховенства права. Так само згідно з матеріалами Генеральної доповіді XIV Європейської конференції конституційних судів від 2008 р.<sup>26</sup> такий стан атакує права людини, оскільки в умовах юридичної невизначеності складно їх захистити, колізії у поточному законодавстві породжують довільне і свавільне застосування його положень органами публічної адміністрації та судами. Оскільки в Україні введено модель нормативної конституційної скарги, то основне навантаження із подолання колізій лежить на Верховному Суді, який у процесі розгляду касаційних скарг має вирішувати проблеми інституційного порядку у національній правовій системі, до яких належить вирішення колізій у поточному законодавстві. Це є очевидним також з огляду на те, коли має місце порушення прав людини і суд покликаний визнати факт порушення права та вжити дієвих заходів щодо їх поновлення, а не очікувати на можливе політичне рішення Верховної Ради України, яка колись у майбутньому вирішить наявну прогалину чи колізію у поточному законодавстві. Відмова від вирішення колізій у поточному законодавстві у світлі таких обставин є нічим іншим, як відмовою у правосудді.

З огляду на ці обставини КСУ не завжди може вирішувати питання щодо прогалин чи колізій у поточному законодавстві. Така його діяльність із подолання прогалин чи колізій допустима при додержанні низки вимог, які становлять певні позитивні обов'язки КСУ із забезпечення

<sup>24</sup> Ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 29 серпня 2018 р. № 50-у/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/50-y\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/50-y_2018.pdf) (дата звернення: 18.12.2018).

<sup>25</sup> Конституція України (н 2).

<sup>26</sup> Т Бирмонтене и Э Ярашонас и Э Спруогис, 'Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов' [2008] 2(40)–3(41) Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии 70-245.

ефективного і дієвого захисту та поновлення конституційних прав і свобод, а саме:

а) особа використала всі інші засоби юридичного захисту або система перегляду судових рішень свідчить про їх неефективність, внаслідок чого прогалина чи колізія у законодавстві не є подоланою і вона заподіює незворотні наслідки сутнісному змісту суб'єктивного публічного права;

б) питання має конституційно-правовий характер і важливе значення для національної правової системи, становлячи для неї певну інституційну проблему;

в) подолання прогалин чи колізій у поточному законодавстві пов'язано із застосуванням основоположних принципів права або горизонтального ефекту конституції, згідно з яким основоположні принципи права пронизують національну правову систему і мають забезпечувати рівність учасників правовідносин, еквівалентність та підтримку довіри між сторонами у договорі, а також забезпечувати доступ до справедливого суду на засадах довіри, розгляду всіх істотних обставин справи, дотримання права сторін у справі бути заслуханою, обґрунтованості рішень та права на їх оскарження.

Такі самі аргументи стосуються також проблеми подолання колізій у законодавстві, оскільки їх наявність фактично означає звуження сутнісного змісту прав людини і основоположних свобод (ст. 22 Конституції), не відповідає вимогам чіткості та однозначності змісту нормативно-правових актів як необхідної умови належного їх оприлюднення та набрання чинності (ст. 57 Конституції)<sup>27</sup>.

У цьому контексті слід вести мову про певну ієрархію цінностей, оскільки цінності-універсалії забезпечуються через певні інструменти – наприклад, поділ влади чи суверенітет. Конституційні цінності першого порядку (цінності-універсалії) визначають тип правосвідомості та властиві будь-якій країні з традиціями конституціоналізму і мають характер правових універсалій, що володіють надпозитивною природою. Такі принципи діють незалежно від їх закріплення у позитивному праві, а в разі їх конституційного закріплення, їхній зміст наповнюється через інтерпретацію в доктрині та конституційній юриспруденції. До основоположних конституційних принципів, які набули універсального характеру, належать: 1) гідність людини; 2) свобода; 3) рівність; 4) справедливість; 5) верховенство права; 6) толерантність.

Конституційні цінності інституційного характеру визначають засади конституційного порядку і служать засобами забезпечення цінностей-

<sup>27</sup> Конституція України (н 2).

Михайло Савчин

універсалий. До них належать засади організації публічної влади, критерієм легітимності яких є мистецтво забезпечення публічного інтересу і додержання легітимних підстав для втручання у приватну автономію індивіда.

У світлі цих стандартів слід наголосити, що під час розгляду конституційних скарг слід мати на увазі розуміння поняття їх “очевидної необґрунтованості” (ч. 2 ст. 77 Закону про КСУ)<sup>28</sup>. Фактично в ролі критерія очевидної необґрунтованості є вимоги, сформульовані КСУ, згідно з якими:

<...> цитування окремих положень Кодексу, норм Конституції України, юридичних позицій Конституційного Суду України <...> без наведення аргументів щодо невідповідності Конституції України, які є предметом оспорування, не може вважатися обґрунтуванням їх неконституційності<sup>29</sup>.

Це якраз і є ознаками явної необґрунтованості конституційної скарги, оскільки скаргник має навести у ній певні міркування щодо неконституційності положень закону, що потребують своєї перевірки, а також навести логічні зв'язки з посиланням на конкретні конституційні принципи, які служили б критерієм перевірки конституційності положень законів.

Наразі КСУ лише виробляє власну практику і тут основним навантаженням на нього буде діяльність із деталізації таких критеріїв прийнятності конституційних скарг, предмет яких становить публічний інтерес. Предмет будь-якої конституційної скарги зачіпає як питання приватного, так і публічного інтересу, адже йдеться про захист суб'єктивного публічного права. Словосполучення “суспільний інтерес”, що вживається у ч. 2 ст. 77 Закону про КСУ, встановлює винятки із загальних критеріїв прийнятності конституційних скарг, які зумовлені такими чинниками:

а) предмет конституційної скарги стосується певної інституційної проблеми, яка існує в національному правопорядку та потребує свого вирішення, оскільки її подальше невирішення породжує типові порушення прав і свобод людини, які мають бути гарантовані конституційними засобами;

б) порушення певного основоположного права, гарантованого конституційними засобами, породжує настільки тяжкі і невідворотні наслідки для її носія (навіть, якщо вони не становлять певної інституційної проблеми для національного правопорядку) з огляду на порушення

<sup>28</sup> Про Конституційний Суд України (н 1).

<sup>29</sup> Ухвала Великої палати Конституційного Суду України від 5 серпня 2018 р. № 31-у/2018. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/31-y\\_2018.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/31-y_2018.pdf) (дата звернення: 18.12.2018).

фундаментальних засад належної правової процедури, що це потребує невідкладного втручання КСУ шляхом розгляду конституційної скарги;

в) існує необхідність уніфікації або зміни усталеної практики КСУ, оскільки з матеріалів конституційної скарги видно, що існуюча практика застосування положень Конституції України має наслідком надмірне і непропорційне обмеження права, яке є предметом розгляду конституційної скарги.

Вплив практики розгляду конституційних скарг КСУ має подвійний вимір: 1) міжнародно-правовий – забезпечення мінімальних стандартів захисту прав людини згідно із засадою дружнього ставлення до міжнародного права та забезпечення конституційно-конформного тлумачення міжнародних договорів; 2) національний – закладення якісно нових параметрів розуміння прав людини, заснованого на ціннісних началах та розумінні місії судів при розгляді “складних справ”, які, як правило, пов’язані з правами людини.

Висновки. Основні права знаходять свій прояв у законодавстві шляхом визначення міри державного втручання у приватну автономію. Законодавча функція у державі зумовлена низкою чинників, які виражають: поняття та функції закону, обсяг законодавчої компетенції парламенту, розподіл правотворчої компетенції між парламентом та іншими органами держави, а також вимоги законодавчої процедури. За таких стандартів розвиток розгляду конституційних скарг КСУ буде лежати у площині забезпечення стриманого втручання держави у сферу приватної автономії, якщо це стосуватиметься громадянських і політичних прав. Квінтесенцією цього підходу є окрема думка судді Європейського суду з прав людини *ad hoc* С. Шевчука у справі “Шмушкович проти України”<sup>30</sup>.

Проте такий підхід не придатний для соціальних прав – тут КСУ необхідне дослідження таких параметрів якості закону: 1) інтенсивності

<sup>30</sup> У контексті статті в окремій думці С. Шевчука у справі “Шмушкович проти України” йдеться про те, що:

<...> рішення щодо ухвалення спеціального закону або щодо того, щоб дозволити питанню розвиватися в межах судової практики, знаходиться у межах делікатної сфери вибору національної правової політики. Влада держави у такій чутливій сфері, як основоположні свободи, є жорстко обмеженою тим, що є необхідним у демократичному суспільстві, що означає, що держава може запроваджувати належно обґрунтовані обмеження для застосування за чітко визначених обставин. Але вона не може легітимно регулювати саме користування такими свободами. На мою думку, маючи справу з особистими свободами, держава має утриматися від їх регулювання та обмежитися регулюванням тих обмежень, які є необхідними у демократичному суспільстві. Я бачу справжню помилку у поясненні порушення статті 11 Конвенції у цій справі відсутністю законодавчого акта, що регулює свободу зібрань. Ми маємо враховувати складний зв’язок між свободою зібрань та свободою думки, а внутрішня логіка обох свобод не вимагає у демократичному суспільстві дії будь-яких законів про надання прав та повноважень. У зв’язку з цим я цілковито погоджуюсь з висновком *commissaire du gouvernement* французької *Conseil d’Etat* у справі “Бенджамен” (*Benjamin*) (1933): ‘*la liberty est la regle, la restriction de police l’exception*’ (право є нормою, а обмеження поліцією – винятком).

(щільності) правового регулювання; 2) доступності та юридичної визначеності закону; 3) забезпеченості соціальною інфраструктурою (системи соціального страхування, організації та діяльності установ соціального захисту, надання соціальних виплат і допомог, здійснення ефективного контролю за публічними фінансами). Недодержання зазначених стандартів означає законодавче упуцнення, що є ніщо іншим, як відвертою атакою на людську гідність як основоположну конституційну цінність з боку законодавця, який належним чином не забезпечує якісне законодавство. Останнє породжуватиме інфляцію закону у формі фрагментарної його конкретизації в регуляторних актах виконавчої влади та місцевої публічної адміністрації, а загальні суди будуть переповнені позовами, пов'язаними зі здійсненням соціальних прав, лавина яких може дійти і до КСУ вже у формі конституційних скарг. Тому домінуюча нині доктрина відмови від подолання колізій і прогалин у законодавстві не витримує своєї верифікації на рівні досягнень сучасної доктрини конституціоналізму. КСУ слід шукати інноваційні підходи у захисті прав та свобод людини у світлі конституційних цінностей і принципів.

## REFERENCES

### List of legal documents

#### *Legislation*

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR (u redaktsii vid 2 chervnia 2016 r.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 12.12.2018) (in Ukrainian).
2. Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy [On Constitutional Court of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 13 lypnia 2017 r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (accessed: 12.12.2018) (in Ukrainian).
3. Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny [About the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 23 hrudnia 1997 r. № 776/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (accessed: 12.12.2018) (in Ukrainian).
4. Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 25 zhovtnia 2001 r. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (accessed: 12.12.2018) (in Ukrainian).

#### *Cases*

5. European Court of Human Right, Shmushkovych v Ukraine, App. No. 3276/10, Judgment on 14 Novenmer 2013 URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128050> accessed 18 December 2018 (in English).
6. European Court of Justice, Opinion 2/13 on the Court (Full Court), 18 December 2014. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CV0002&from=FR>> accessed 18 December 2018 (in English).



7. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] vid 2 lystopada 2004 r. № 15-rp/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] vid 1 chervnia 2016 r. № 2-rp/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
9. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] vid 22 travnia 2018 r. № 5-r/2018. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/5-r2018> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
10. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] vid 9 liutoho 1999 r. № 1-pp/99. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
11. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Decision of the Constitutional Court of Ukraine] vid 25 bereznia 1998 r. № 3-pp. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-98> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
12. Ukhvala Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Constitutional Court of Ukraine] vid 16 lypnia 2018 p. № 26-u(ii)/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/26-yii\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/26-yii_2018.pdf) (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
13. Ukhvala Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Constitutional Court of Ukraine] vid 10 lypnia 1998 r. № 41-y. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v041u710-98> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
14. Ukhvala Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Constitutional Court of Ukraine] vid 21 zhovtnia 1997 r. № 53-y. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/vz53u710-97> (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
15. Ukhvala Velykoi palaty Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine] vid 1 lystopada 2018 r. № 67-u/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67-y\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/67-y_2018.pdf) (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
16. Ukhvala Velykoi palaty Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine] vid 5 serpnia 2018 r. № 31-y/2018. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/31-y\\_2018.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/31-y_2018.pdf) (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).
17. Ukhvala Velykoi palaty Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Ruling of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine] vid 29 serpnia 2018 r. № 50-y/2018. URL: [http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/50-y\\_2018.pdf](http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/50-y_2018.pdf) (accessed: 18.12.2018) (in Ukrainian).

## Bibliography

### *Authored books*

18. Shevchuk S, *Osnovy konstytutsiyniyi yurisprudentsii [Basic of Constitutional Jurisprudence]* (Ukrainskyi Centr Pravnychkh studiy 2001) (in Ukrainian).

### *Edited books*

19. Lothar Michael and Martin Morlok, *Grundrechte*. 6. Auflage (Nomos Verlagsgesellschaft 2017) (in German).
20. Isensee J i Kirchhof (eds), *Gosudarstvennoe parvo Germanii [German State Law]* (IGP RAN 1994) (in Russian).

### *Journal articles*

21. Guenther Teubner, 'Horizontal Effect of Constitutional Rights: A Legal Case on the Digital Constitution' [2017] 03(01) The Italian Law Journal 193-205 (in English).

Михайло Савчин

22. Lottie Lane, 'The Horizontal Effect of International human rights law in practice: A Comparative Analysis of the General Comments and Jurisprudence of Selected United Nations Human Rights Treaty Monitoring Bodies' [2018] 5(1) European Journal of Comparative Law and Governance 5-88 (in English).
23. Birmontene T i Yarashyunas E i Spruogis E , 'General'ny doklad XIV Kongressa Konferencii evropeiskikh konstitucionnykh sudov' [General Report XIV of the Congress of European Court's Conference] [2008] 2(40)–3(41) Konstitucionnoe pravosudie: Vestnik organov konstitucionnoho controlya stran molodoy demokratii 70-245 (in Russian).

Mykhailo Savchyn

## DOCTRINAL ISSUES OF INTRODUCTION OF THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN UKRAINE

ABSTRACT. The article verifies the practice of the Constitutional Court of Ukraine (CCU) which, upon the introduction of constitutional complaint, implies the imposition of excessive restrictions on access to constitutional justice. The author analyzes the nature of human rights and freedoms from the perspective of respect for human dignity as the major constitutional value, and on this basis reviews the main criteria for admissibility of constitutional complaints. The issues pertaining to the consideration of constitutional complaints are analyzed in the context of negative and positive obligations of the State, and depending on this the conclusion is made whether an infringement of a right as the fundamental right is essential.

The purpose of the article is to highlight the doctrinal issues pertaining to the introduction of the constitutional complaint in light of constitutional values and principles. These issues are considered in the context of the integral, autonomous, dynamic, and internationally conformal interpretation of the constitution as an "open" legal matter based on the principles of legal syllogism. The author contests the understanding of human rights as a closed system of concepts and the concept of constitutional justice as "the court of law" and formulates the approach to the integral and value-based understanding of human rights in dealing with constitutional complaints.

For legal argumentation of the CCU decisions, compliance with the rules of legal syllogism is essential, and this syllogism has a triple nature given the nature of constitutional justice: 1) to determine the set of facts of a case taking into account the requirements of establishing the constitutionality of the procedure for adoption of a legal act; 2) to what extent an infringement of a subjective public right is significant and crucial for the national legal system; 3) subsidiarity of the constitutional complaint in the systematics of legal protection. To understand the fundamental nature of the right which the claimant asserts before the Court, the vertical and horizontal structure of the right is important: 1) the vertical structure of human rights characterizes the relations between the State and an individual and in view of these relations the State has the duty to protect an individual against infringements by other public authorities or third persons, and also to provide access to certain material and spiritual goods; 2) the horizontal structure of human rights determines the understanding of the constitution as legal order which establishes the guarantees of relations between private individuals based on the principles of equivalence and equality. This will allow the claimants to prove to the CCU that there is an infringement of their subjective public right as the right fundamental and essential for the legal system.

KEYWORDS: constitutional complaint; constitutional values; human dignity; human rights and freedoms; admissibility of constitutional complaint; very essence of the right.