

## ОГЛЯД круглого столу «Проблеми дотримання принципу соціальної держави при зменшенні її соціальних витрат у зв'язку з фінансовою кризою»

15 липня 2014 року у Конституційному Суді України відбулася широка дискусія у форматі круглого столу на тему «Проблеми дотримання принципу соціальної держави при зменшенні її соціальних витрат у зв'язку з фінансовою кризою» за участю очільників і суддів органів конституційної юрисдикції України, Латвії, Литви та Польщі.

**Голова Конституційного Суду України Ю. Баулін** запропонував присутнім обговорити насамперед актуальне для всіх сторін питання дотримання принципу соціальної держави під час зменшення соціальних видатків у зв'язку із фінансовою кризою. Зазначена проблема постала дуже гостро у зв'язку з ухваленим у березні 2014 року Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи і створення передумов для економічного зростання в Україні», що передбачає суттєве обмеження соціальних пільг і гарантій.

В аспекті незмінності зовнішньополітичного курсу України на інтеграцію з Європейським Союзом, зазначив Голова Конституційного Суду України, вкрай важливим є співробітництво між європейськими конституційними судами і Європейським судом з прав людини (далі — ЄСПЛ), в тому числі щодо отримання консультативних висновків ЄСПЛ з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод.

Також Голова Конституційного Суду України Ю. Баулін наголосив, що питання прав людини однаково важливі в Україні, Литві, Латвії і Польщі та інших європейських країнах. Тому практика ЄСПЛ повинна враховувати і практику національних конституційних судів. В Україні не виникало розбіжностей між позицією ЄСПЛ і позицією Конституційного Суду, зазначив він, але відомо про дискусію, яка велася в Росії, коли в одній зі справ практика ЄСПЛ та Конституційного Суду Російської Федерації розійшлися. Можливо, такі дискусійні справи слугуватимуть поштовхом для того, щоб гармонізувати практику ЄСПЛ та національних конституційних судів.

Для подальшого обговорення Ю. Баулін запропонував присутнім питання перегляду конституційними судами своїх попередніх правових позицій в його теоретико-практичній площині.

Очільники органів конституційної юрисдикції Латвії, Литви і Польщі висловили спільну думку, що питання, винесені на дискусію, є важливими для всіх країн — учасниць круглого столу, а проведення такого заходу в складний для України час — це демонстрація солідарності конституціоналістів чотирьох країн та обов'язок підтримати українських партнерів і поділитися взаємним досвідом.

Знаковість цього заходу відзначив **суддя Конституційного Суду України М. Гультай**, представляючи своє дослідження на тему скорочення соціальних видатків держави в період економічної та політичної кризи. Питання соціального

характеру, зазначив він, зводяться до проблеми дотримання принципу соціальної держави в період зменшення соціальних витрат у зв'язку з фінансовою кризою. З позиції конституційного права принцип соціальної держави передбачає перш за все необхідність забезпечення громадянам здійснення їх соціальних та економічних прав, визначених на конституційному рівні. Цей принцип обумовлює формування в державі такої правової політики, що сприяє як економічному, так і соціальному розвитку всього суспільства, соціальному захисту найменш забезпечених соціальних груп населення.

Юридичне розуміння принципу соціальної держави Конституційний Суд України навів у своєму рішенні ще в 2012 році, в якому визначив, що однією з ознак України як соціальної держави є забезпечення суспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України, виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист повинен відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги — принципам пропорційності і справедливості.

Питання соціального захисту, дотримання соціальних прав людини тісно пов'язані з принципом соціальної держави. Вони також є важливою складовою діяльності Конституційного Суду України. Починаючи з 1997 року, коли Конституційний Суд України розпочав свою роботу, було прийнято 39 рішень, в яких розглядалися питання дотримання таких соціальних прав, як право на працю, соціальний захист, житло, охорону здоров'я, освіту.

Важливим теоретичним і практичним питанням в діяльності Конституційного Суду України є співвідношення принципів соціальної і правової держави. На думку Конституційного Суду України, становлення в Україні соціальної держави має відбуватися одночасно з формуванням правової держави.

У Конституції України записано, що Україна є і правовою державою. Однак, переконаний доповідач, Україна лише прагне бути правовою державою. Ці два процеси нерозривно пов'язані між собою і не можуть бути реалізовані один за рахунок іншого. Це підтверджується також правовою позицією Конституційного Суду України, який виходить з того, що дотримання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на принципах справедливості та пропорційності, з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України. Цю правову позицію Конституційний Суд України виклав у своєму Рішенні від 26 грудня 2011 року № 20-рп /2011.

Проблематика дотримання принципу соціальної держави залишається актуальною і в умовах фінансової кризи. З 2008 року, з початку в Україні фінансової кризи, парламент приймає закони, спрямовані на подолання її негативних наслідків. Під час прийняття таких законів змінюється також і соціальне законодавство, іноді дуже суттєво. Тому у суб'єктів права на звернення до Конституційного Суду України виникають сумніви щодо того, чи відповідають такі законодавчі новели Конституції України і, зокрема, принципам соціальної держави, чи не обмежують вони соціальні права, гарантовані Основним Законом?

Головним документом, прийнятим з ініціативи уряду парламентом України 27 березня 2014 року, є Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи і створення передумов для економічного зростання в Україні». Цим законом було введено низку заходів, які обмежують і зменшують соціальні права громадян України. Суддя М. Гультай наголосив, що практично 90 % норм цього закону — це зміни до Податкового кодексу України. Тобто зрозуміло, що закон мав і має суто економічну спрямованість. Цим законом, зокрема, зменшено грошовий розмір допомоги при народженні дитини, скасовано допомогу по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Законом передбачено оподаткування пенсії, якщо її розмір перевищує 10 тисяч гривень.

Цим законом професійних суддів позбавлено вихідної допомоги у зв'язку з відставкою. Зменшує він і розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів, які виходять у відставку, тобто на пенсію. Навряд чи можна такі заходи вважати справедливими і пропорційними, наголосив доповідач, оскільки вони посягають на незалежність суддів, гарантовану їм статтею 126 Конституції України.

Держава під час здійснення своєї політики має керуватися принципом соціальної держави. Ця політика має бути зрозумілою і пересічним громадянам та спрямованою, насамперед, на їх підтримку.

На завершення свого виступу М. Гультай підкреслив, що економічні, в тому числі фінансові проблеми, з якими зіткнулася Україна на цьому етапі свого розвитку, повинні вирішуватися не за рахунок скорочення, звуження чи скасування соціальних виплат, що є обмеженням соціальних прав громадян, передбачених Конституцією України, а іншими шляхами, тобто не за рахунок простих громадян України.

**Голова Конституційного Суду Латвійської Республіки А. Лавіньш** з приводу дотримання принципу соціальної держави при зменшенні соціальних витрат зазначив, що у Латвії діє Конституція, прийнята у 1922 році, і принцип соціальної відповідальності держави в її нормах прямо не закріплений. Враховуючи те, як у світі та Європі розвивається конституційне право, Конституційний Суд, інтерпретуючи статтю 1 Конституції Латвійської Республіки, в якій сказано, що Латвія незалежна й демократична держава, визначив, що в цій статті закріплено принцип правової держави. Цей принцип означає, що повинен існувати і принцип недискримінації. З цього принципу випливає, що всі ті блага, які є у державі, повинні бути справедливо розподілені. Розвиваючи цей правовий принцип у своєму рішенні в 2006 році, Конституційний Суд встановив: з «духу Конституції» впливає те, що в Латвії існує принцип соціально-відповідальної держави.

У 2007–2008 роках у Латвії почалася економічна криза. Так, якщо в середньому за рік Конституційний Суд розглядав приблизно 20–30 справ, то в 2009–2010 роках кількість справ подвоїлася, і це було пов'язано з тим, що багато заяв жителів Республіки стосувалося правил, прийнятих парламентом у період економічної кризи у зв'язку з тим, щоб регулювати сферу соціального забезпечення.

Голова Конституційного Суду Латвії наголосив, що у своїх рішеннях Конституційний Суд дійшов висновку про неконституційність зменшення пенсій на тій підставі, що держава під час економічної кризи має більш широкую свободу розсуду щодо врегулювання сфери соціального забезпечення.

З іншого боку, регулюючи цю сферу, законодавець повинен брати до уваги зміст принципу соціально-відповідальної держави, і це означає, що держава не

повинна знижувати розмір пенсій до тієї межі, що не відповідає нормальним стандартам життя. Приймаючи закони, законодавець має враховувати, які є групи пенсіонерів. Якщо є група, що отримує пенсію на рівні прожиткового мінімуму, то цій групі зменшувати пенсію не можна. Тобто Конституційний Суд Латвії визначив, що правове регулювання соціального забезпечення може бути різним.

До того ж Суд акцентував, що в законі повинні бути встановлені часові обмеження допустимого зниження пенсій та зазначено, коли і на яких умовах після завершення економічної кризи суми, утримані з пенсії, будуть виплачені. Оскільки такі правила не були зазначені в цих законах, Конституційний Суд Латвії визнав зменшення пенсій таким, що не відповідає Конституції.

Також А. Лавіньш зазначив, що Конституційний Суд Латвійської Республіки в своїх рішеннях часто спирається на справи, які були розглянуті ЄСПЛ стосовно різних держав, виходячи з тих міркувань, що відповідно до статті 89 Конституції Латвії держава визнає і захищає основні права людини.

Латвія спочатку ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, і тільки після цього до Конституції було внесено поправки, які закріпили основні права людини. І оскільки норми Конвенції вже були впроваджені в національне законодавство Республіки, то, інтерпретуючи в рішеннях ці поправки, Конституційний Суд вказав, що мета законодавця полягає не в тому, щоб створити колізії між двома нормативними актами, а навпаки — у створенні гармонійної системи. Враховуючи це, Конституційний Суд у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що юрисдикція ЄСПЛ є засобом для інтерпретації прав людини, закріплених у Конституції Латвійської Республіки.

У Латвії домінує переконання, що Конституційний Суд повинен дотримуватися напрацьованої ним раніше практики. З цією метою нещодавно в Латвії при Конституційному Суді був створений юридичний департамент, головним завданням якого є саме систематизація практики Суду, а також систематизація та аналіз практики ЄСПЛ. Це допомагає нам розвивати тези, закріплені в попередніх рішеннях. Випадків відхилення від попередньої практики Конституційного Суду не було. Доктрина щодо зміни колишніх доктринальних питань в Латвії не створена, крім цього, домінує переконання, що зміна складу суддів у Конституційному Суді в жодному разі не може бути приводом для того, щоб запроваджувати відхилення від попередньої юриспруденції Конституційного Суду. Підставою для цього, на думку А. Лавіньша, може бути внесення змін до Конституції. У будь-якому випадку відхилення від попередньої практики Конституційного Суду повинно бути чітко обґрунтовано. При цьому потрібно брати до уваги відмінність відхилень від попередньої практики судів загальної юрисдикції та судів конституційного нагляду.

Звертаючись до присутніх, **Голова Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімас** підкреслив, що Литовська Республіка, безперечно, є соціально орієнтованою державою, хоча в Конституції Литви не міститься прямої норми про це. Але Конституційний Суд, роз'яснюючи Основний Закон, вивів цей принцип із сукупності його норм або, так би мовити, з духу конституційного регулювання. Адже досить багато положень Конституції Литви, закріплюючи окремі права, разом підтверджують, що цей принцип існує (наприклад, підтримка матерів, сім'ї, гарантування мінімального рівня заробітної плати тощо).

Щодо практики Конституційного Суду Литви у кризовий період, то її, на думку Д. Жалімаса, можна розділити на два етапи.

Перший пов'язаний з так званою російською економічною кризою, що дуже вплинула на економіку Литви (1999–2000 роки) і юриспруденцію 2002–2006 років. Другий етап, що почався з 2009 року, — це глобальна економічна криза. Нині Конституційний Суд Литви практично вирішив усі основні справи, тож до уваги учасників круглого столу було запропоновано деякі висновки.

Що стосується заходів, які можуть прийматися державою під час економічної кризи, то, по-перше, вони повинні мати конституційно виправдану основу, тобто у державі має скластися така економічна і фінансова ситуація, коли державний бюджет неможливо наповнити достатньою мірою, інші бюджети — також (в Литві є окремий бюджет соціального страхування) для того, щоб держава виконала взяті на себе соціальні зобов'язання.

Інший критерій — це необхідність впровадження таких заходів, що допоможуть державі виконати хоч частину взятих на себе зобов'язань, і збереження соціальних прав можливе лише шляхом зменшення обсягу гарантій. Це так званий критерій необхідності. Тобто заходи повинні бути такими, що не обмежують соціальні права чи не зменшують гарантовані виплати більш ніж потрібно.

По-друге, це принцип пропорційності. Наприклад, зменшення виплат під час кризи стосується пенсій і заробітної плати, в тому числі й зменшення заробітної плати суддям та державним службовцям. Специфікою законодавчого регулювання зменшення зарплат суддям та державним службовцям є те, що таке зменшення було диференційованим і здійснювалося за принципом «хто більше отримує — з того більше знімають». Але ці критерії були не зовсім зрозумілі, оскільки з однієї категорії знімали більший відсоток, з іншої — менший. Наприклад, суддям Конституційного Суду Литви виплати було зменшено на 40 %, іншим суддям — на 20 %, політикам — на 20 %, іншим — на 10–15 %. Цей принцип пропорційності пояснювався так, що заходи зниження не повинні змінювати ті пропорції між заробітною платою різних категорій, що склалися до економічної кризи. Інакше кажучи, відсоток зменшення повинен бути приблизно однаковий для всіх. Окрім того, під час економічної кризи деяким, оплачуваним з державного бюджету, категоріям працівників, скажімо прокурорам, заробітну плату було відновлено. Такий принцип був прямо дискримінаційний, тобто для одних економічна криза начебто скінчилася, а для інших ні.

Отже, принцип пропорційності пов'язаний, звичайно, з іншими принципами, в тому числі і з принципом недискримінації. Він означає, що не повинна застосовуватися більш жорстка міра лише тому, що особа виконує відповідальнішу роботу, чи тому, що співробітник більш кваліфікований тощо.

Наступний критерій конституційності таких заходів — це тимчасовість, тобто всі вони повинні тривати лише певний проміжок часу, скажімо, поки триває економічна криза, але не більше. Відразу після закінчення економічної кризи або як тільки держава знову збирає достатню кількість коштів повинні відновлюватися попередні виплати.

З приводу застосування практики ЄСПЛ в роботі Конституційного Суду Литви Голова Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімас зазначив, що така практика використовується і повинна розглядатися як єдине комплексне джерело права, а не селективно, як виключно литовські, українські чи інші справи.

Немає національного закону про практику ЄСПЛ, але така практика слугує джерелом тлумачення права, у тому числі джерелом тлумачення конституції. У своїй практиці Суд посилається як на міжнародний кримінальний суд, так і на югославський та іранські трибунали. Суд обережно висловлюється щодо джерела тлумачення Конституції, але, з іншого боку, в юриспруденції діє принцип геополітичної орієнтації держави, заснований на членстві в Євросоюзі і НАТО, і в тому числі – на спільних з європейськими та іншими державами євроатлантичної спільноти цінностях. Позиція Конституційного Суду Литви з питань прав людини не повинна відрізнятись від позиції ЄСПЛ, але це не означає, що такого не трапляється. Наприклад, у справі про імпічмент позиції Конституційного Суду Литви та ЄСПЛ не збіглися. Напевно, Литва єдина держава серед країн Європейського Союзу, де імпічмент був доведений до кінця. Конституційний Суд у своєму рішенні визначив, що людина, яку усунули з поста президента шляхом процедури імпічменту, ніколи більше не може претендувати на цю посаду, оскільки вона порушила присягу, дану перед Конституцією, державою і народом.

Таке рішення було мотивовано суспільним інтересом гарантувати, щоб глава держави був лояльним до держави, народу, дотримувався присяги. На жаль, через шість років у рішенні ЄСПЛ було по-іншому збалансовано ці цінності, зокрема було визначено, що громадський інтерес повинен схилитися до права вибору народом, тобто найголовніше, щоб народ мав право обирати, навіть з тих кандидатів, які порушили присягу. У цьому позиції судів, дійсно, розійшлися.

На думку Д. Жалімас, ЄСПЛ варто залишити право вирішення таких делікатних питань національним органам, які зміцнюють власні аргументи, підкріплюючи їх позицією ЄСПЛ.

Цю роль можна назвати гармонізаційною, коли запозичуються європейські стандарти та пристосовуються до вітчизняних реалій. І це зобов'язує, оскільки є геополітична орієнтація, стаття 135 Конституції Литви, принцип *pacta sunt servanda*.

У продовження дискусії про обов'язковість врахування попередніх правових позицій у практиці конституційних судів Голова Конституційного Суду Литовської Республіки Д. Жалімас зазначив, що у Литві така доктрина обґрунтовується тим, що Конституційний Суд, як і взагалі судова влада, — це юридична або правова влада, а не політична. І вона зобов'язана дотримуватися того, що було створено, в тому числі й офіційної конституційної доктрини, розвиненої раніше.

Разом із тим, підкреслив Д. Жалімас, важливо зазначити, що все розвивається і змінюється, тому правову доктрину, Конституцію та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод потрібно розглядати як живий організм. Це розвинена доктрина, що створює можливості для реінтерпретації раніше створеної доктрини. Застосування її при прийнятті нових рішень можливе за двох умов: по-перше, стара доктрина не відповідає сучасним життєвим вимогам, по-друге, — конституційна обґрунтованість. Важливо, щоб шляхом реінтерпретації не було знижено стандарт. Навпаки, ця доктрина слугує для того, щоб створити умови для підвищення, зокрема, гарантії верховенства Конституції, вона має стояти на сторожі конституційних цінностей, незалежності та демократичного ладу.

Проте цієї реінтерпретації жодного разу не сталося, оскільки Конституційний Суд інтуїтивно схильний дотримуватися своєї колишньої доктрини і не створювати нових прецедентів.

У своєму виступі **Голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща А. Жеплінськи** наголосив, що, з погляду економіки, в Польщі не було кризи за останні вісім років. Звичайно, не було і великого зростання національного продукту. За законом не відбулося і зростання зарплат у публічній сфері. Зарплати в органах держави та в місцевих органах влади залишилися на тому самому рівні, що і в 2008 році, хоча кожного року зростали пенсії.

Є лише одна група в публічній сфері, в якій щороку зростають виплати, що залежить від зростання середніх зарплат у народному господарстві, — це судді та прокурори. У Польщі це зростання становить 3 % на рік.

Доповідач нагадав випадок, коли в бюджеті не було зростання доходної частини, у зв'язку з чим законодавчо закріплене зростання зарплати суддям і прокурорам було заморожено на один рік. З цього приводу Національна рада суддів звернулася до Конституційного Трибуналу, який визначив, що хоча у статті 178 Конституції Польщі закріплено, що суддям забезпечуються умови роботи та винагорода, які відповідають високому званню судді, а також обсягу виконуваних обов'язків, замороження не означає зменшення зарплати суддям, і в рамках відповідальності уряду за національний бюджет парламент прийняв такий закон у межах своїх повноважень.

У польській Конституції немає статті, яка прямо встановлює, що Польща — це соціальна держава. Хоча в її статті 2 визначено, що Республіка Польща є демократичною правовою державою. Проте правова держава застосовує принцип соціальної справедливості. У рішеннях Конституційного Трибуналу не можна знайти дефініції соціальної справедливості, тому що це категорія соціальної політики, а не категорія права.

В актах органу конституційної юрисдикції, пов'язаних із вирішенням соціальних проблем, часто йдеться про принципи соціального забезпечення. З цього погляду Конституційний Трибунал Польщі у всіх рішеннях, протягом останніх 25 років, говорить, що свобода законодавця є дуже широкою у сфері соціального забезпечення. І хоча в Конституції є окрема глава «Соціальні права», в якій закріплено, що задоволення соціальних прав можна вимагати в межах певних законів, це означає, що свобода парламенту і свобода уряду є дуже широкою, але це не роль Конституційного Трибуналу вирішувати, скільки має отримувати кожен громадянин. Трибунал лише забезпечує істину права. Тож, наприклад, пенсія не може бути меншою, ніж забезпечення мінімального стандарту життя для громадянина європейської країни.

Доповідач наголосив, що, з одного боку, Конституція Польщі визначає, що суспільно-ринкове господарство як підстава для вільної господарської діяльності, приватної власності, а також солідарності, діалогу і співробітництва соціальних партнерів є основою економічної системи Республіки Польща. З іншого боку, є така глава Конституції «Державні фінанси», яка обмежує цей принцип соціального ринкового господарства. Тож і уряд, і парламент повинні так гарантувати розвиток господарства, щоб борг не перевищував 3,5 % річного валового національного продукту.

У польській Конституції був такий принцип про публічний борг. З цього приводу у Польщі кажуть, що Конституційний Трибунал стоїть «на сторожі» бюджету. На думку А. Жеплінськи, це не так, тому що «на сторожі» бюджету стоять парламент

і Конституція. Але в деяких справах Конституційний Трибунал прийняв прецедентне рішення про межі для обмеження соціальних прав. Ці межі, з погляду напрацьованої доктрини, зовсім широкі. Це відповідальність держави, парламенту й уряду. На кожних вільних, демократичних виборах громадяни вирішують, що вони думають про соціальну політику держави протягом останніх чотирьох років. Це не позиція Конституційного Трибуналу, тому що він не друкує грошей, — це роль парламенту. А «на сторожі» валюти стоїть Національний банк. І це найбільш вдале співвідношення повноважень державних структур для забезпечення та реалізації соціальних прав малозабезпечених категорій громадян.

У § 1 статті 67 Конституції Польщі прямо передбачено, що громадяни мають право на соціальне забезпечення у разі непрацездатності через хворобу або інвалідність, а також після досягнення пенсійного віку. Обсяг і форми соціального забезпечення визначаються законом. Дуже важливою, сенсаційною справою була справа про пенсійний вік, який нині в Польщі становить 67 років. Група депутатів сейму та професійні спілки звернулися до Конституційного Трибуналу з клопотанням перевірити, чи є конституційним встановлення такого пенсійного віку. При цьому обсяг і форми соціального забезпечення визначаються законом. Це означає, що знову є дуже широка дискреція для парламенту. Конституційний Трибунал встановив, що у даному рішенні законодавець не змінив цієї позиції щодо пенсійного віку.

В інших параграфах цієї статті визначено, що громадянин, який не з власної волі є безробітним, а також не має інших коштів на утримання, має право на соціальне забезпечення. Водночас у Конституції закріплено: «Обсяг і форми, які визначаються законом...», що свідчить про відповідальність законодавця, парламенту. Завдання ж Конституційного Трибуналу — лише забезпечити істину (суть) цього права. Адже у польській Конституції, як і в українській, латвійській і литовській, є стаття про те, що державний устрій Республіки Польща ґрунтується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову владу. Тобто завданням Конституційного Трибуналу не є гарантування зростання пенсій чи зарплат, чи визначення пенсійного віку. Такою є доктрина (позиція) Конституційного Трибуналу Польщі щодо соціальних прав. Найважливішим, з погляду громадянина, у правовій державі є особисті та політичні права і свободи.

У продовження дискусії Голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща А. Жеплінськи наголосив, що першими жертвами інфляції стають малозабезпечені люди. Для них теж важливо, щоб економічне зростання гарантувало їм прожитковий мінімум, а коли в державі інфляція або великий публічний борг, це, насамперед, позначається на них.

Позиція Конституційного Трибуналу полягає в тому, щоб законодавець гарантував мінімальний рівень соціального забезпечення таким чином, щоб при цьому не виник розкол між найбагатшими та найбіднішими. Польський підхід до цієї проблеми дуже близький до скандинавського, який полягає в тому, щоб запобігти утворенню групи найбагатших громадян, які через економічну складову отримують політичний вплив, не несучи при цьому жодної відповідальності, адже мають економічні інтереси в різних країнах. Слід прагнути, щоб різниця в матеріальному статусі громадян у державі була пропорційною.

З приводу відносин між судами міжнародної і національної юрисдикції Голова Конституційного Трибуналу Республіки Польща А. Жеплінськи підкреслив, що



справедливі рішення не знають ні фізичних, ні історичних кордонів. Не тільки християнам, а й мусульманам і атеїстам знайомий вираз «Соломонове рішення». Особисто для нього, зазначив А. Жеплінські, важливим є оригінальний підхід, і як суддя-доповідач у справі він не мав жодних підстав цитувати рішення Верховного Суду США або рішення Конституційного Суду Литви чи будь-якого іншого суду нарівні з рішенням польського суду. Важливо, що там можна знайти аргументи, які будуть важливими для вирішення цієї справи, адже кожна справа є унікальною.

У будь-якому випадку основою рішень конституційних судів є конституція. Відповідно зміна конституції зумовлює зміни в підходах до юриспруденції суду.

Наприклад, у Польщі є кілька законів, прийнятих за комуністичної влади, які певним чином вплинули на роботу судів, зокрема Конституційного Трибуналу, оскільки він був створений ще в період комуністичного режиму. Можна сказати, що жодне рішення суду у період з 1986 року до кінця 1989 року не було таким, що засновано на комуністичній ідеології, це був незалежний суд. Судді, яких обрали комуністи, хотіли насамперед бути суддями, а не функціонерами цієї держави.

У кожному рішенні суду можна знайти цитати з доктрини відомих професорів цивільного, кримінального чи конституційного права. І це означає, що Конституція як найважливіший закон держави — це живий інструмент.

Звертаючись до присутніх, **суддя Конституційного Суду України П. Стецюк** наголосив, що в Конституції України є положення, які на сьогодні залишаються «в тіні» як у діяльності Конституційного Суду України, так і в суспільній доктрині. Це положення про те, що держава повинна бути соціальною, зазначив він, і якби Конституційний Суд України давав офіційне тлумачення саме цього положення (а він не давав, а лише говорив про його окремі особливості), то Суд мав би обов'язково враховувати два конституційних положення зі статті 3 Конституції України. Перше — це те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність є найвищою соціальною цінністю. Друге — що права і свободи людини, у тому числі й їх соціальні гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. І третє, що залишається ніби за кадром, — це положення статті 13 Конституції України, яка серед іншого визначає, що держава зобов'язана забезпечити соціальну спрямованість економіки. Тобто Україна як пострадянська держава перебуває на перехідному етапі розвитку економіки, але цей перехід не завжди має соціальний характер. Якщо є теза про соціальний характер держави, то вона повинна, насамперед, забезпечити соціальні напрями економіки. Інакше кажучи, держава має наповнити бюджет, а вже потім виконувати свої соціальні обов'язки перед громадянами. Якщо немає соціальної спрямованості економіки і вона сьогодні працює на збагачення лише малої частини громадян, то звідки ж будуть гроші на соціальний розвиток?

Обговорюючи питання застосування міжнародного законодавства у практиці національного судочинства, **суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща Л. Керес** підкреслив, що польські органи місцевого самоврядування можуть направляти до Конституційного Трибуналу спеціальні скарги.

Засадами регулювання Європейської хартії з місцевого самоврядування є, зокрема, конституційний принцип свободи місцевих органів самоврядування, їх бюджетна ситуація. У рішеннях Конституційного Трибуналу Польщі ця Хартія застосовується як джерело польського права при розгляді справ польських орга-

нів місцевого самоврядування, оскільки польська Конституція знає принцип самоврядування як джерело ситуативного фактора громадянина, його прав і обов'язків. Тому в юрисдикції Конституційного Трибуналу інші конвенції Ради Європи теж застосовують як джерела польського права.

**Суддя Конституційного Суду України С. Шевчук**, звертаючись до питання розбіжностей позицій між рішеннями ЄСПЛ та Конституційного Суду Російської Федерації, зазначив, що цю розбіжність не слід вважати проблемою виключно Росії, тому що такі суперечливі моменти є в рішеннях судів Німеччини і Великобританії.

Європейська конвенція фіксує мінімум прав людини, а максимум повинні забезпечити національні правові системи. З теоретичного погляду, зазначив доповідач, можна припустити, що конституційні суди орієнтуються на рівень, нижчий цього мінімуму. Тобто мінімум має бути забезпечений виходячи з практики ЄСПЛ. Конституційний Суд України, природно, посилається на практику ЄСПЛ як на джерело тлумачення. В Україні немає конституційної скарги, а Верховний Суд, можливо, в чомусь краще підготовлений для безпосереднього застосування цієї практики, тому що у процесі роботи суду загальної юрисдикції досліджуються фактичні обставини. З іншого боку, роль конституційних судів — дати новий напрям правовій системі, а не вирішувати спори по суті.

Для Конституційного Суду України важливими є рішення колег з конституційних судів Прибалтики, Польщі. На думку судді С. Шевчука, їхній досвід слід брати за основу.

Ідея заснування ЄСПЛ полягала в тому, щоб створити правову основу для захисту прав людини від свавілля законодавчої системи західної Європи. Але коли конвенція стала частиною законодавства в пострадянських країнах, у тому числі й в Україні, суд «захлинувся», бо той європейський мінімум забезпечення прав став максимумом.

Розвантажити ЄСПЛ — це і відповідальність судів. Важливо тільки, щоб у відносинах між ЄСПЛ та національними судами конституційної юрисдикції існував паритет, не повинно бути зверхнього ставлення.

Тільки через діалог можна налагодити систему захисту. Головна ідея полягає в тому, щоб громадяни перестали звертатися у Страсбург через порушення своїх прав і свобод, тому що вони мають бути захищені державою, в тому числі й Конституційним Судом України.

У роботі круглого столу також взяли участь судді Конституційного Суду України С. Вдовіченко, О. Касмінін, О. Литвинов, М. Мельник, С. Сас, О. Сергейчук, І. Сліденко, О. Тупицький, Н. Шапала, В. Шишкін, колишній суддя Конституційного Суду України М. Колос, суддя Конституційного Суду Литви В. Міліус, представники апаратів конституційних судів, працівники дипломатичних місій, акредитовані в Україні.

У підсумку учасники круглого столу висловили задоволення результатами спілкування та підтвердили спільне бажання й надалі плідно співпрацювати задля удосконалення конституційного судочинства, захисту прав і свобод громадян та зміцнення своїх держав.

*Огляд підготовлено  
Управлінням правової експертизи  
Конституційного Суду України*