

УДК 341.1/.8

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i92.3261>*І. В. Левандовська*

СТРАТЕГІЧНА КОМУНІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ПОЛІТИКА ІНФОРМУВАННЯ VERSUS КОМУНІКАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Постановка проблеми. Влітку 2021 року Президент України підписав Указ «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки». Згідно з Указом Комісія з питань правової реформи разом з представниками органів центральної та місцевої влади, громадськості та експертів має розробити План дій щодо реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. «Недостатня комунікаційна політика Конституційного Суду України» у цій Стратегії зазначається, як одна із проблем конституційного судочинства [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даного питання, показав, що воно є маловивченим в Україні. Так, окремим аспектам поставленої проблематики приділялась увага в роботах таких українських правників, як С. Різник, О. Щербанюк, Б. Бондаренко. Водночас тема є широко дослідженою у працях таких зарубіжних науковців, як Ф. Мейер, Дж. Бастен, Д. Аскарі, І. Кауфман та інших.

Метою статті є дослідження особливостей розробки і впровадження Комунікаційної Стратегії Конституційного Суду України. Окрема увага зосереджується на важливості комунікації національного органу конституційного контролю з Європейським судом з прав людини та Верховним Судом задля забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу дослідження. Терміни «стратегічна комунікація/стратегічні комунікації» вперше з'явилися в урядових структурах Сполучених Штатів Америки (далі – США) у першій половині ХХ століття і тривалий час використовувалися переважно Міністерством закордонних справ та Міністерством оборони. Роберт Гастінгс, речник Міністерства оборони США у 2008–2009 роках, описав стратегічну комунікацію як «синхронізацію образів, дій та слів для досягнення бажаного ефекту». Заразом існує багато визначень даного поняття для бізнесу та інших організацій. Серед них: «це комунікація, яка узгоджена із загальною стратегією організації, для вдосконалення її стратегічного позиціонування» та «цілеспрямоване використання комунікації організацією для виконання своєї місії» [2].

В Україні система стратегічних комунікацій формується з 2015 року і є важливою частиною інтеграції до НАТО та Європейського Союзу. Вперше в національному законодавстві термін «стратегічні комунікації» як «скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків з громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави» був закріплений у новій редакції Воєнної доктрини України, затвердженій Указом Президента

України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 2 вересня 2015 року [3].

Період 2015–2017 років характеризується інтенсивною розробкою і прийняттям комунікаційних стратегій різних гілок влади в тому числі судової. Саме тоді Президент України підписує Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, у якій безпосередньо йдеться про «низькі комунікаційні можливості» судової влади та «недостатній рівень формальних і практичних каналів комунікації (у тому числі мереж обміну даними) між виконавчими органами та прокуратурою, а також між органами державної влади та європейськими й міжнародними партнерами» [4].

З огляду на це судами системи судоустрою України було напрацьовано і впроваджено на місцях свої комунікаційні стратегії в тому числі Верховним Судом, яку можна без тіні сумніву вважати успішною.

Що ж стосується Конституційного Суду України (далі – КСУ), то він не є судом у класичному розумінні цього слова. Під час розробки і впровадження його комунікаційної стратегії варто неодмінно брати до уваги особливості його правової природи та питання, що розглядаються під час здійснення конституційного судочинства, про що йтиметься далі. Перші кроки у цьому напрямку він зробив у 2019 році, затвердивши Комунікаційну стратегію Конституційного Суду України на 2019–2021 роки, основною метою якої було формування конструктивного, ефективного та змістовного діалогу КСУ з громадянським суспільством і засобами масової інформації, зміцнення його авторитету як незалежного та відкритого до співпраці органу конституційної юрисдикції України.

Варто зауважити, що системно на адресу КСУ від представників політичних сил лунають звинувачення у відсутності комунікації, що, на їхню думку, посилює рівень недовіри до інституції. Прикметним у даній постановці питання є те, що згідно з даними, опублікованими на сайті Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, станом на 10 серпня 2021 року¹ рівень недовіри громадян до КСУ становить 63% на противагу рівню недовіри до Верховної Ради України (далі – ВРУ) – 75% [5].

На наше переконання, постановка даного питання є дещо неточною і подекуди маніпулятивною, адже політика інформування, яка є односторонньою і виходить у широкий загал, і комунікаційна політика, яка є двосторонньою і доходить до цільових груп, не є тотожними поняттями.

Що стосується політики інформування, то слід зауважити, що:

– у різний час у різних правових системах науковці і самі члени органів конституційного судочинства відмічали, що в даному питанні порівняння органу конституційного контролю з виконавчою або законодавчою владою є неприпустимим. Так, наприклад, суддя Верховного Суду Сполучених Штатів Америки Фелікс Франкфуртер зазначав: «Верховний Суд не повинен піддаватись тому тиску публічності, якому підкоряються виконавча влада та Конгрес, це є надзвичайно важливим для його ефективного функціонування» [6, р. 1362];

¹ Тобто уже після прийняття Рішення КСУ № 13-р/2020 до якого апелюють політики, як такого, що підірвало довіру до єдиного органу конституційного контролю.

– правова природа *sui generis* конституційних судів свідчить про те, що аргумент про демократичну легітимність не може бути використаний до у них тією ж мірою, що і до представницьких органів влади. Такого ступеня відкритості від конституційних судів ніхто не очікує. За словами Генрі Дж. Абрахама, «таємниця розгляду справ (у Верховному Суді США) за його «пурпуровою занавісою» є необхідним побічним продуктом його роботи» [6, р. 1362];

– під час впровадження політики інформування в межах конституційного судочинства апелювати слід до поняття «чутливої інформації»² (англ. *sensitive information*), а не поділу інформації за режимом доступу. Так, відповідно до таблиці Даніела Солова, експерта в області приватної інформації, із 26 видів даних, які відносять інформацію до «чутливої», на наше переконання, як мінімум, 12 охоплюються питаннями, що знаходяться на розгляді в конституційних судах. Серед них: 1) інформація, яка стосується питань безпеки; 2) політичні переконання або приналежності; 3) національність, раса/етнічність; 4) професійна/торгова асоціація; 5) персонал/профспілки; 6) сексуальні нетрадиційні погляди або практики; 7) відомості про судимість/розслідування або досудовий розгляд; 8) інформація про стан здоров'я/генетичні дані; 9) соціальне страхування; 10) фінансування/доходи/рахунки/дебет/кредит/платіжні картки; 11) державні ліцензії/страхування; 12) релігійні переконання або приналежність [7, с. 283].

Однак, зрештою, якщо ж йдеться все-таки про комунікаційну політику, то за своєю природою вона не може бути одностороннім процесом і передбачає наявність зворотного зв'язку. Георгій Почепцов, заслужений журналіст України та доктор філологічних наук, справедливо відмічає, що існує два типи комунікацій: ієрархічний та демократичний. Першому властивий монолог та наказовий характер повідомлень, отримувач повідомлення тут виконує роль підлеглого. Демократичний тип комунікацій – це діалог. У ньому немає начальників та підлеглих – лише співрозмовники. Мета їхньої бесіди – переконати одне одного. Він наголошує на тому, що влада пострадянських країн, маючи великий досвід ієрархічної комунікації, не має достатнього досвіду роботи з вільною людиною, а тому говорить у режимі монологу, а не діалогу. У ролі автора вона породжує один текст, а всякий інший визнається нею еретичним [8, с. 33]. Ми вважаємо, що цей підхід має бути застосований і до органів державної влади, які за наявності бажання налагодження комунікації одне з одним мають зрештою взяти за основу демократичний тип.

На нашу думку, задля забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина, формування єдиних поглядів на право і розуміння правової норми першочергово варто говорити про комунікацію КСУ з Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) та Верховним Судом (далі – ВС).

І. Європейський суд з прав людини

У цьому контексті варто згадати про Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Протокол №16), який 2 жовтня 2013 року

²Протягом багатьох років федеральний уряд Сполучених Штатів Америки використовує поняття «чутлива, але не секретна» (англ. *sensitive but unclassified*) до певного виду інформації. В Законі «Про комп'ютерну безпеку» 1987 року йдеться про те, що така інформація є несекретною, проте організації несуть відповідальність за захист таких даних [7, с. 281].

був відкритий до підписання і ратифікації. Даний Протокол покликаний зміцнити зв'язок між ЄСПЛ та найвищими судами держав-учасниць, створивши платформу для судового діалогу, таким чином сприяючи застосуванню національними судами практики ЄСПЛ. Стаття 1 Протоколу № 16 передбачає надання права вищим судам та трибуналам держав – учасниць Конвенції у межах конкретних справ, які ними розглядаються, звертатись з мотивованими запитами до ЄСПЛ за консультативними висновками щодо принципів тлумачення або застосування прав і свобод, гарантованих Конвенцією та протоколами до неї [9].

Умовою набуття чинності Протоколу № 16 була його ратифікація 10 країнами – учасницями Ради Європи. Він набрав юридичної сили 1 серпня 2018 року. Станом на вересень 2021 року його ратифікували 16 держав: Албанія, Андорра, Боснія і Герцеговина, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Греція, Литва, Люксембург, Нідерланди, Сан-Марино, Сербія, Словаччина, Словенія, Україна. Ще сім країн, такі як: Бельгія, Італія, Північна Македонія, Норвегія, Молдова, Румунія та Туреччина – підписали Протокол, але не ратифікували [10].

Окрім України, лише Естонія та Сан-Марино надали право звертатись до ЄСПЛ щодо надання консультативного висновку лише одному судовому органу. У свою чергу, Албанія, Андорра, Вірменія, Греція, Грузія, Литва, Люксембург, Словаччина, Словенія та Франція гарантували таке право національним органом конституційного контролю [10].

Доречно буде відзначити, що включення КСУ до переліку судових органів нашої держави, які можуть звертатися з мотивованими запитами до ЄСПЛ для отримання консультативних висновків, є цілком обґрунтованим та необхідним, оскільки надасть вітчизняному органу конституційної юрисдикції додатковий правовий інструмент для ефективного виконання його завдань та функцій, зокрема захисту конституційних прав людини в межах процедури розгляду конституційних скарг.

II. Верховний Суд

У зв'язку зі змінами, що були внесені Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII, передбачено, що в тому разі, коли суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, суд не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії.

Наприклад, у такому випадку, згідно з ч. 4 ст. 7 Кодексу Адміністративного судочинства України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, суд після винесення рішення у справі звертається до ВС для вирішення питання стосовно внесення до КСУ подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, що віднесено до юрисдикції КСУ [11]. Аналогічні норми містять Цивільний процесуальний кодекс України в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII (ч. 6 ст. 10) [12] та Господарський процесуальний кодекс України в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII (ч. 6 ст. 11) [13].

Крім того, одним із важливих завдань правозастосування є забезпечення однакового застосування норм права у порядку та спосіб, визначені законодавством.

Зокрема, у п. 6 ч. 2 ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII до завдань ВС віднесено забезпечення однакового застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законодавством [14].

Право зацікавленої особи вимагати перегляду судового рішення, яке ґрунтується на неконституційній нормі права (або за наслідками визнання спірної норми права конституційною), можна розглядати як один із дієвих засобів досягнення єдиного підходу у правозастосуванні. Позитивною тенденцією вітчизняної судової практики, яка має наслідком забезпечення однакового застосування норм права та надання більшій кількості потенційних суб'єктів можливості захистити свої права, слід вважати постанови ВС, в яких застосовуються юридичні (правові) позиції КСУ за наслідками розгляду конкретних конституційних скарг. У зв'язку із цим доречно вказати декілька постанов ВС, в яких застосовано юридичні (правові) позиції КСУ про неможливість звільнення працівника з ініціативи власника в період тимчасової непрацездатності працівника, навіть якщо підстава звільнення – закінчення строкового трудового контракту (пункт 2 частини першої статті 36 Кодексу законів про працю України) [15, с. 120].

Отже, за таких умов видається очевидним, що існує нагальна потреба в комунікації та взаємодії судів загальної юрисдикції, ВС і КСУ, оскільки надзвичайно важливо мати однакове чітке розуміння змісту конституційних прав і свобод.

Висновки. Підсумовуючи сказане, пригадаємо теорію Ернесто Лаклау, згідно з якою: 1) посилення на частину громадськості, яка нібито відображає волю народу у цілому; 2) процес нагнітання і шлях від осудження до необхідності; 3) дії, які починаються з вимоги, а закінчуються політичною дією – є популізмом. КСУ ж під час формування нової Комунікаційної Стратегії КСУ однозначно треба враховувати успішний досвід національних та міжнародних судових органів та конституційних судів, чітко розмежовуючи комунікаційну політику і політику інформування.

На виконання Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки КСУ висловлюємо такі пропозиції:

1. КСУ варто розробити і затвердити Комунікаційну Стратегію, у якій особливу увагу надати:

1) особливостям формування політики інформування;

2) чіткому визначенню цільових груп, з якими відбувається комунікація. Напрацювати з кожною з них, врахувавши при цьому специфіку їхньої діяльності та особливості взаємодії з КСУ, індивідуальний план комунікації. З окремими групами затвердити правила комунікації.

2. КСУ направити до ВРУ офіційний запит щодо внесення змін до відповідних законів із метою визначення КСУ як ще одного суду, який може звертатися до ЄСПЛ з метою отримання консультативних висновків у межах Протоколу № 16.

3. Із метою розвитку двосторонніх відносин у сфері забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина налагодити комунікаційні зв'язки між КС і ВС із перспективою підписання в майбутньому Меморандуму про співпрацю.

Література

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 21.10.2021).
2. Центр політичного консалтингу. Картки: що таке стратегічна комунікація і кому вона потрібна. URL : <https://cpc.com.ua/articles/kartki-scho-take-strategichna-komunikaciya-i-komu-vona-potribna> (дата звернення: 19.10.2021).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Военної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення: 20.10.2021).
4. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12> (дата звернення: 21.10.2021).
5. Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021 р.). URL : <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-ukrainy>
6. Kelemen K. Dissenting Opinions in Constitutional Courts. *German Law Journal*. 2013. 14(8). P. 1345–1371. URL : [https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=321102020088086121085092101017103069021063020068087078105086030089003086108098113119059058002121107109114088098099064114086016050009068002021112011121104021003118029090058030122028099112025079125070066077086115082001113002096019104002084065065072086119&EXT=pdf&INDEX=TRUE](https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=321102020088086121085092101017103069021063020068087078105086030089003086108098113119059058002121107109114088098099064114086016050009068002021112011121104021003118029090058030122028099112025079125070066077086115082001113002096019104002084065065072086119&EXT=pdf&INDEX=TRUE&delivery.php?ID=321102020088086121085092101017103069021063020068087078105086030089003086108098113119059058002121107109114088098099064114086016050009068002021112011121104021003118029090058030122028099112025079125070066077086115082001113002096019104002084065065072086119&EXT=pdf&INDEX=TRUE)
7. Задувайло О. Проблема Визначення поняття «чутлива інформація» в контексті забезпечення інформаційної безпеки держави. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 116. С. 280–285.
8. Почепцов Г. Теория коммуникации коммуникации : монографія Рефлбук, 2001. С. 656.
9. Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13#Text (дата звернення: 28.10.2021).
10. Chart of signatures and ratifications of Treaty 214. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Status as of 21/08/2020. URL : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=214> (дата звернення: 28.10.2021).
11. Кодекс адміністративного судочинства України : в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 30.10.2021).
12. Цивільний процесуальний кодекс України : в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р., № 2147-VIII/. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 30.10.2021).
13. Господарський процесуальний кодекс України : в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 30.10.2021).
14. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 30.10.2021).
15. Черняк С. Застосування судами положень Конституції України як норм прямої дії та право на перегляд судового рішення за наслідками встановлення конституційності закону, іншого правового акта чи їх окремих положень як засіб захисту основних прав і свобод. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4. С. 115–126.

Анотація

Левандовська І. В. Стратегічна комунікація Конституційного Суду України: політика інформування versus комунікаційна політика. – Стаття.

Сьогодні Україна активно формує нові моделі побудови системи стратегічних комунікацій, які є важливою частиною інтеграції до НАТО та Європейського Союзу. Наразі існує гостра проблема ефективної координації суб'єктів стратегічних комунікацій у різномірних системах із власною ієрархією та системою прийняття рішень. Основне завдання держави полягає в забезпеченні єдності дій цих структур у межах єдиного вектора діяльності.

Стаття присвячена дослідженню особливостей розробки і впровадження Комунікаційної Стратегії Конституційного Суду України. Водночас задля забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина увага зосереджується на важливості комунікації національного органу конституційного контролю з Європейським судом з прав людини та Верховним Судом.

З'ясовано різницю між політикою інформування і комунікаційною політикою вітчизняного органу конституційної юстиції. Виявлено, що задля формування єдиних поглядів на право і розуміння правової норми задля захисту прав та свобод доречно включити Конституційний Суд України до переліку судових установ, які можуть звертатись до Європейського суду з прав людини в межах Протоколу № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Окремо увагу приділено взаємодії з Верховним Судом. Встановлено, що наразі вже існує позитивна тенденція вітчизняної судової практики, в ході якої Верховний Суд у своїх постановках застосовує юридичні (правові) позиції Конституційного Суду України за наслідками розгляду конкретних конституційних, що надає більшій кількості потенційних суб'єктів можливість захистити свої права. Зроблено висновок, що в майбутньому такий підхід потрібно розвивати та удосконалювати.

На основі проведеного аналізу Конституційному Суду України запропоновано кроки для реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки в тому числі такі, які можливо реалізувати шляхом внесення змін у чинне законодавство.

Ключові слова: комунікація, конституційне судочинство, взаємовідносини, Європейський суд з прав людини, Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Верховний Суд.

Summary

Levandovska I. V. Strategic communication of the Constitutional Court of Ukraine: communication policy versus communication policy. – Article.

Nowadays, Ukraine is actively developing new models for building a system of strategic communications, which are an important part of integration into NATO and the European Union. At present, there is an acute problem of effective coordination of the subjects of strategic communications in multilevel systems with their own hierarchy and decision-making system. The main task of the state is to ensure the unity of action of these structures within a single vector of activity.

This article is devoted to the research of the peculiarities of the development and implementation of the Communication Strategy of the Constitutional Court of Ukraine. At the same time, in order to ensure the fundamental human rights and freedoms, attention is focused on the importance of communication between the national constitutional review body, the European Court of Human Rights and the Supreme Court.

The article clarifies the difference between the information policy and the communication policy of the domestic body of constitutional justice. It was found that in order to form common views on the law and understanding the rule of law to protect rights and freedoms, it is appropriate to include the Constitutional Court of Ukraine in the list of judicial institutions that may apply to the European Court of Human Rights under Protocol № 16 to the European Convention on Human Rights.

Special attention is paid to interaction with the Supreme Court. It is established that there is already a positive trend of domestic jurisprudence in which the Supreme Court in its rulings applies the legal positions of the Constitutional Court of Ukraine as a result of consideration of specific constitutional, which gives more potential subjects the opportunity to protect their rights. It is concluded that in the future such an approach needs to be developed and improved.

On the basis of the conducted analysis, was proposed to the Constitutional Court of Ukraine steps to implement the the Strategy for the Development of Judiciary and Constitutional Justice for 2021–2023, including those that can be implemented by amending existing legislation.

Key words: communication, constitutional justice, relations, European Court of Human Rights, Protocol № 16 to the European Convention on Human Rights, Supreme Court.