

УДК 34.38+342.4(477)

А.В. ПОРТНОВ, канд. екон. наук, Верховна Рада України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ключові слова: інститут конституційної скарги, проблеми, запровадження

Серед складних, дискусійних питань вдосконалення правового регулювання відносин у сфері відправлення конституційного судочинства постає питання про запровадження інституту конституційної скарги. Сутність означеного інституту полягає у наявності права громадянина звернутись до органу конституційної юрисдикції за захистом порушених прав і свобод, закріплених в Основному Законі. Інститут конституційної скарги розглядається і як спосіб захисту громадянина від порушення його прав державою [1, с.61-62].

Інститут конституційної скарги існує в деяких європейських державах (Австрія, Угорщина, Бельгія, Німеччина, Іспанія) та державах Латинської Америки (зокрема, у Бразилії), Азії (Киргизстан, Монголія, Сирія, Тайвань, Корея), Африки (Бенін, Маврикій, Сенегал, Судан). Так, конституційною скаргою індивіда можуть бути оскаржені: а) закон або його окремі положення (Бразилія, Германія, Іспанія, Словенія тощо); б) інші нормативні акти (Грузія, Германія); в) індивідуальні адміністративні акти (Австрія, Швейцарія), г) судові рішення [2; 3, с.78]. У Російській Федерації Конституційний Суд за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами суддів перевіряє конституційність закону, який застосовується чи має бути застосований у конкретній справі [4, с.435-436].

Проблема запровадження інституту конституційної скарги у наукових дослідженнях із конституційного права була проаналізована недостатньо. Її вивчення здійснювалось, в основному, у контексті світового досвіду запровадження або діяльності Конституційного Суду України як гаранта дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Так, В.О. Гергелійник вивчав правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні [2], В.О. Кряжков та Л.В. Лазарєв аналізували закономірності формування конституційної юстиції у Російській Федерації [5]. Ж.І. Овсепян присвячував свої роботи вивченню проблемних питань здійснення конституційного контролю [6]. Питанням вдосконалення правового статусу Конституційного Суду України присвятили свої дослідження Ю.М. Тодика та О.В. Марцеляк [7]. Проблеми реалізації норм Конституції України вивчав В.Ф. Погорілко [8]. Усі вказані та інші дослідники проблем становлення і розвитку конституційної юстиції відзначали значимість інституту конституційної скарги для функціонування держави як правової, її істотне місце у правовому механізмі гарантування дотримання прав і свобод громадян. Однак, вказуючи на існування процедур розгляду скарг громадян органами конституційної юстиції, вчені не зосереджували увагу на проблемі запровадження інституту конституційної скарги до конституційного судочинства в Україні.

Тому мета статті полягає у обґрунтуванні необхідності запровадження інституту конституційної скарги до конституційного судочинства в Україні як однієї із юридичних гарантій законності діяльності системи органів державної влади. Наукова новизна роботи визначається тим, що у сучасних вітчизняних дослідженнях проблем розвитку конституційного судочинства проблемі запровадження інституту конституційної скарги на рівні теоретичного опрацювання та формулювання, на теоретичній основі, конкретних

пропозицій щодо змін до конституційного законодавства ще не здійснювалось.

Вирішення питання про доцільність набуття громадянами України права звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції за захистом своїх порушених конституційних прав і свобод можна здійснити, враховуючи три обставини: по-перше, зміст конституційно-правового статусу людини і громадянина, по-друге – сутність конституційної юрисдикції, по-третє – сутність конституційної скарги. При цьому у подальшому доцільно проаналізувати проблему поширення інституту конституційної скарги на іноземних громадян, осіб без громадянства.

Якщо звернутись до практики діяльності Конституційного Суду України, то можна відзначити, що громадяни України звертались до Суду у межах наданих Конституцією України [9], Законом України “Про Конституційний Суд України” [10] прав. Так, протягом 1997 - початку 2008 року Конституційний Суд України розглянув 93 конституційних звернення громадян України, предметом яких було тлумачення Конституції та законів України.

Аналіз змісту мотивувальних частин рішень і ухвал Конституційного Суду України як результатів розгляду конституційних звернень дозволяє зробити декілька висновків. По-перше, необхідність в офіційному тлумаченні виникає, в основному, у зв'язку з неоднаковим застосуванням судами однієї й тієї ж норми, що призводить до обмеження конституційних прав, зокрема, права на оскарження [11, 12], права власності [13], права кожного вважатися невинуватим у вчиненні злочину та неможливість бути підданим кримінальному покаранню, доки вину не буде доведено у законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [14] та інші. По-друге, фактичною причиною конституційних звернень є обмеження чи порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Загальний, тобто конституційний, право-

вий статус визначається Конституцією і не залежить від поточних обставин (сімейний стан, посада, здійснювані функції). Його зміст складають ті права і обов'язки, які надані і гарантовані усім Конституцією. Виходячи із загального правового статусу, можна судити про характер, соціальну природу і ступінь демократичності суспільства [15, с.118].

Сутність конституційної юрисдикції проявляється в її спрямованості на досягнення правового результату у застосуванні нормоконтролю з позицій панування в правовій державі верховенства права. Конституційний Суд України розглядається в якості владно-публічного інструмента, здатного забезпечити конституційну перевірку дотримання прав громадянина, їх охорону і захист з позицій верховенства права [16, с.4-5]. При розгляді справ, які спричинені конституційними конфліктами (спорами про компетенцію) або пов'язані із захистом конституційних прав і свобод громадянина, Конституційний Суд України керується тим, що правові позиції мають сприяти зміцненню конституційної системи та гарантованості ціннісного розуміння прав і свобод особи в цілому [16, с.9]. Завданням Конституційного Суду України визначено гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України (ст.2 Закону України “Про Конституційний Суд України”).

Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити, що запровадження інституту конституційної скарги доцільно, якщо його предмет стосуватиметься порушення прав і обов'язків людини і громадянина, наданих і гарантованих Конституцією України. Порушення численних суб'єктивних прав та обов'язків, що постійно виникають залежно від трудової діяльності людей, характеру правовідносин, в які вони вступають, інших чинників, до предмета конституційної скарги входить не можуть. Щодо них чинне законодавство встановлює інший порядок оскарження, у широкому сенсі цього терміну (ма-

ються на увазі скарги у позасудовому порядку, позови у порядку здійснення цивільного судочинства чи господарського судочинства, адміністративні позови до адміністративних судів тощо).

Таким чином, предмет конституційної скарги можуть складати спори, пов'язані із порушенням прав і свобод людини і громадянина. Права і свободи групуються у три групи: 1) особисті права, 2) політичні права, 3) економічні, соціальні і культурні права [15, с.142-157].

До особистих прав і свобод віднесені права: на життя; на повагу до гідності людини; на свободу та особисту недоторканність; на недоторканність житла; на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; на невтручання в особисте та сімейне життя; на вільний вибір місця проживання; на свободу думки і слова; на свободу світогляду і віросповідання (ст.ст.27-35 Конституції України) [15, с.142].

Політичними правами визнані права, які належать людині як члену політичного співтовариства, коли він виступає насамперед як громадянин держави. До політичних прав і свобод віднесені права: на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації; брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування; збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення (ст.ст.36-40 Конституції України) [15, с.147-148].

Групу економічних, соціальних і культурних прав складають права, пов'язані з діяльністю людини в господарській сфері, її соціальними відносинами з суспільством, державою, колективами, іншими людьми, з діяльністю у сфері культури і духовного життя. До основних економічних, соціальних і культурних прав належать: право володіти, користуватись і розпоряджатись своєю влас-

ністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом; на працю; на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на відпочинок; на соціальний захист; на житло; на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; на освіту; свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст.ст.41-54 Конституції України) [15, с.150-151].

У теорії конституційного права визначають правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства, як самостійні категорії. Але їхні правові статуси формуються на основі правового статусу українського громадянства (за винятком іноземців, які мають дипломатичний статус), і тому говорять про існування правового статусу особи в цілому [15, с.118]. На підставі зазначеного, можна зробити висновок про те, що право конституційної скарги може бути надане іноземцям (іноземним громадянам, особам без громадянства), але тільки тоді, коли предмет оскарження складають спори, пов'язані із порушенням прав і свобод людини і громадянина, встановлених Конституцією України.

Хоча іноземці в Україні перебувають на національному правовому режимі, тобто володіють тими ж самими правами і обов'язками, що й громадяни України, однак існують певні винятки з цього правила. Визначено, що коли іноземною державою встановлено обмеження щодо реалізації прав і свобод громадян України, які перебувають за кордоном, Кабінет Міністрів може прийняти рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянина цієї держави на території України. Здійснення іноземцями своїх прав і свобод не повинно завдавати шкоди національним інтере-

сам України, правам, свободам і законним інтересам її громадян та інших осіб, які проживають в Україні. Водночас іноземці не можуть бути членами політичних партій України, не можуть обирати та бути обраними до органів державної влади і місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах. На іноземців не поширюється загальний військовий обов'язок, вони не проходять військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, створених відповідно до законодавства України [15, с.158-160].

Отже, крім права конституційного звернення до Конституційного Суду України з питань тлумачення Конституції та законів України, громадяни України можуть мати право конституційної скарги, тобто звернення до Конституційного Суду України за захистом порушених прав і свобод, закріплених в Основному Законі. Таке право можуть набути іноземці (іноземні громадяни, особи без громадянства) із врахуванням встановлених Конституцією України, чинним законодавством, обмежень.

Запровадження інституту конституційної скарги виступатиме гарантією розвитку демократії на конституційних засадах, оскільки є складовою механізмом реалізації такого принципу правової держави як зв'язаність усіх гілок влади Основним Законом з питань реалізації конституційних приписів щодо основних прав і свобод людини і громадянина. Фактично конституційна скарга виступає не скільки засобом захисту конституційно визначених прав і свобод індивіда, але гарантією конституційного ладу у державі, оскільки Конституційний Суд прийматиме рішення стосовно порушень основних прав або інших захищених конституцією прав людини і громадянина, допущених органами державної влади, шляхом видання законодавчих актів, актів управління, прийняття судового рішення.

Можна передбачити, що запровадження інституту конституційної скарги призведе до істотного збільшення навантаження на суд-

дів Конституційного Суду України. Крім того, може виникнути питання про доцільність існування такого інституту, оскільки частиною першою ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України [17] передбачено компетенцію адміністративних судів щодо розгляду спорів і суб'єктом владних повноважень на його порушення у сфері публічно-правових відносин. Так, компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Однак, компетенція адміністративних судів стосується спорів із приводу порушень не лише основних прав і свобод людини і громадянина, але й суб'єктивних прав та обов'язків. Крім того, ця компетенція не стосується прийняття рішення стосовно законів.

Розмежуванню компетенції між Конституційним Судом України та адміністративними судами з питань запровадження інституту конституційної скарги сприятиме закріплення у чинному законодавстві умов прийняття конституційної скарги. Такими умовами можуть бути: а) вказівка на те, що особа (громадянин України, іноземний громадянин, особа без громадянства) особисто потерпіла від порушень його основних конституційних прав органами державної влади; б) встановлення вимоги про принципове значення конституційної скарги для тлумачення

чи застосування норм Основного Закону, або якщо вирішення питання по скарзі необхідне для реалізації громадянином, іноземцем одного з його основних прав. Такі умови запропоновані, виходячи з досвіду законодавчого врегулювання діяльності Федерального конституційного суду Німеччини [18, с.68-83]. Компетенція органу конституційної юрисдикції цієї держави найбільш наближена до компетенції Конституційного Суду України.

Оскільки з питань розгляду конституційної скарги Конституційний Суд України прийматиме рішення, спрямовані на захист основних конституційно визначених прав і свобод людини і громадянина, можна запропонувати таку форму рішення Суду, як постанова. Саме таку форму рішення у справах, пов'язаних із розглядом конституційних скарг громадян, приймає Конституційний Суд Російської Федерації, що є цілком логічним наслідком правової природи конституційної скарги та правових наслідків її розгляду.

Справи щодо розгляду конституційних скарг громадян, іноземців органом конституційної юрисдикції – особлива категорія справ, оскільки у скарзі наголошується на факті порушення конституційного права чи свободи. Орган конституційної юрисдикції не є органом апеляційної чи касаційної інстанції, оскільки приймає рішення про оцінку конституційності закону чи підзаконного акту, дій посадових осіб, визнаючи їх тими, що відповідають чи не відповідають Основному Закону. При цьому процедура розгляду конституційної скарги не виключає юрисдикцію інших судів щодо захисту прав і свобод громадян.

Оскільки запропонований інститут конституційної скарги стосується гарантування дотримання таких політичних прав і свобод, встановлених Конституцією України, як право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самовря-

дування, доцільно запропонувати надати право Конституційному Суду України розглядати спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму і, відповідно, позбавити такого права адміністративні суди.

На сьогодні законодавче запровадження інституту конституційної скарги потребує внесення змін, насамперед, до Конституції України, оскільки його існування Основним Законом не передбачене. Для цього доцільно запропонувати доповнити ч.2 ст.147 Конституції України словами “а також захищає порушені права і свободи громадян, іноземців, закріплені в Конституції України”. Таким чином стаття 147 Конституція України набуває наступного змісту:

“Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України, а також захищає порушені права і свободи громадян, іноземців, закріплені в Конституції України”.

Механізм реалізації запропонованих змін передбачатиме доповнення Закону України “Про Конституційний Суду України”, Регламенту Конституційного Суду України, внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Савенко Микола Дмитрович. - Х., 2001. - 189 с.
2. Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Гергелійник В'ячеслав Олександрович. - К., 1999. – 203 с.
3. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учебное

пособие [для вузов] / Б. С. Эбзеев. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1996. - 349 с.

4. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. - 2-ге вид., допов. і перероб. - К. : Юрінком Інтер, 2007. - 544 с.

5. Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. - М. : БЕК, 1988. – 462 с.

6. Овсепян Ж. И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах : правовая защита конституций / Ж. И. Овсепян. - Ростов-на-Дону : Литера-Д, 1992. – 320 с.

7. Тодика Ю. М. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правому механізмі забезпечення основних прав громадян / Ю. М. Тодика, О. В. Марцеляк. – Харків : Лібра, 1998. - 107 с.

8. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погоріло. - К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; А.С.К., 2003. – 652 с.

9. Конституція України // ВВР України. - 1996. - № 30. - Ст. 141 (зі змінами).

10. Закон України “Про Конституційний Суд України” : від 16.10.1996 р., № 422/96-ВР // ВВР України. - 1996. - № 49. - Ст. 272 (зі змінами).

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України: : від 11.12.2007 р., № 11-рп/2007 // Офіційний вісник України. - 2008. - № 29. - Ст. 927.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України “Про вибори народних депутатів

України” (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) : Окрема думка : від 03.07.2003 р., № 13-рп/2003 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 29. - Ст. 1485.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Ярового Сергія Івановича та інших громадян про офіційне тлумачення положень пункту 2 статті 10 Закону України “Про приватизацію державного житлового фонду” та за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статей 1, 10 цього Закону (справа про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків) : від 02.03.2004 р., № 4-рп/2004 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 10. - Ст. 624.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Гулеватого Олександра Івановича про офіційне тлумачення частини другої статті 164 Кримінального кодексу України 1960 року (справа про службових осіб підприємств, установ та організацій) : Окрема думка : від 30.10.2003 р., № 18-рп/2003 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 48. - Ст. 2534.

15. Конституційне право України : підручник [для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. академіка АПрН України, докт. юрид. наук, проф. Ю. М. Тодики, докт. юрид. і політ. наук, проф. В. С. Журавського. - К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 544 с.

16. Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади / А. О. Селіванов. - К. : Вид. Дім “Ін Юре”, 2008. – 120 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. - 2005. - № 35-36, №37. - Ст. 446 (зі змінами).

18. Хартвиг М. Защита прав человека в Федеративной Республике Германия / Хартвиг М. // Защита прав человека в современном мире / отв. ред. Ледах И. А. - М. : Ин-т государства и права РАН, 1993.

Портнов А. В. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення / А. В. Портнов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 450–456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pavsiv.pdf>

Обґрунтована необхідність запровадження інституту конституційної скарги до конституційного судочинства в Україні як однієї із юридичних гарантій законності діяльності системи органів державної влади.

Портнов А.В. Внедрение института конституционной жалобы в Украине: теоретические и правовые проблемы, пути их решения

Обоснована необходимость внедрения института конституционной жалобы к конституционному судопроизводству в Украине как одной из юридических гарантий законности деятельности системы органов государственной власти.

Portnov A.V. Introduction of Institute of the Constitutional Complaint in Ukraine: Theoretical and Legal Problems, Ways of Their Decision

Necessity of introduction of institute of the constitutional complaint to the constitutional legal proceedings in Ukraine as is proved by one of legal guarantees of legality of activity of system of bodies of the government.