

До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні

М. Гультай

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

У статті розглядаються аспекти застосування інституту конституційної скарги в зарубіжних країнах як засобу захисту конституційних прав і свобод людини, особливості цього інституту в деяких країнах, питання захисту конституційних прав і свобод людини в діяльності Конституційного Суду України.

Ключові слова: конституційна скарга, захист прав і свобод людини, Конституційний Суд України, конституційне звернення, відповідність Конституції України правових актів, офіційне тлумачення Конституції і законів України.

Salus populi suprema lex est

У системі конституційного правосуддя демократичних країн інститут конституційної скарги є одним з інструментів правового механізму захисту прав і свобод людини. Призначення цього правозахисного інституту полягає в забезпеченні та гарантуванні конституційних прав особі органами конституційної юрисдикції шляхом визнання неконституційними правових актів, які порушують або обмежують права і свободи людини.

Інститут конституційної скарги діє у таких європейських країнах, як Австрія, Албанія, Іспанія, Латвія, Литва, Македонія, Німеччина, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, Швейцарія, а також в Азербайджані, Росії та інших.

У зв'язку з дослідженнями правових засобів захисту прав людини конституційна скарга стала об'єктом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Різні аспекти функціонування конституційної скарги досліджували у своїх працях Ф. Абдулаєв, Г. Василевич, Г. Гаджиєв, Р. Гваладзе, П. Євграфов, І. Кравець, В. Кряжкова, В. Кучинський, Л. Лазарев, А. Портнов, А. Селіванов, С. Шевчук та інші.

Оскільки в Україні інститут конституційної скарги відсутній, то питання щодо його впровадження обговорюється в контексті як встановлення додаткових гарантій захисту прав і свобод людини, так і удосконалення роботи Конституційного Суду України. Необхідність введення в Україні цього інституту підтримують П. Євграфов, А. Портнов, А. Селіванов, С. Шевчук¹. Інші автори обережніше підходять до цього питання.

¹ *Євграфов П.* Конституційна скарга — складова захисту прав громадян // Закон і бізнес. — 2002. — № 36. — С. 2; *Селіванов А., Євграфов П.* Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4. — С. 80–85; *Шевчук С.* Інститут конституційної скарги в Україні: необхідність запровадження // Права людини в Україні: стан справи, проблеми,

Наприклад, суддя Конституційного Суду України П. Ткачук, розглядаючи роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини, не вважає відсутність інституту конституційної скарги прогалиною в законодавстві. На його думку, вона компенсується можливістю конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України¹.

З приводу впровадження конституційної скарги в Україні існують різні думки. Деякі науковці вказують на такі можливі негативні наслідки введення конституційної скарги, як перевантаження Конституційного Суду України, неможливість розв'язання ним найважливіших проблем суспільного життя, основоположних проблем щодо прав людини тощо².

Оскільки дискусії стосовно запровадження інституту конституційної скарги в Україні тривають, вважаємо за доцільне висловити власні міркування з цього приводу.

Для більш повного уявлення про конституційну скаргу як правозахисний інститут звернемося спочатку до історії та досвіду зарубіжних країн. Насамперед варто зазначити, що джерелами конституційної скарги є конституції як основні закони країн, що виконують функцію обмеження влади держави у відносинах із громадянами та суспільством. Інститут конституційної скарги встановлюється в основних законах шляхом надання права фізичним і юридичним особам звертатися до конституційного суду із письмовою заявою про оскарження актів, які обмежують встановлені конституціями основні права і свободи людини. Запровадження цього правового інституту не обмежується лише встановленням у конституціях держав такого права, воно передбачає відповідну детальну законодавчу регламентацію порядку розгляду конституційних скарг в органі конституційної юрисдикції.

В Європі вперше інститут конституційної скарги було запроваджено у Німеччині імперською Конституцією 1849 року. Згодом конституційна скарга була передбачена основними законами Швейцарії (1874 рік), Австрії (1920 рік), Іспанії (1931 та 1978 роки), Німеччини (1951 рік), Росії (1993 рік), Польщі (1997 рік).

У практиці цих держав використовуються дві форми конституційної скарги: народна скарга (*action popularis*) та індивідуальна конституційна скарга, які, залежно від конкретної країни, застосовуються або одночасно, або перевага надається одній з них³.

Народна скарга є позовом до конституційного суду щодо перевірки конституційності будь якого нормативного припису, який може бути ініційований будь-якою особою незалежно від того, чи має вона конкретний інтерес щодо цього.

перспективи (Б-ка Міжнар. каф. ЮНЕСКО в НаУКМА). — К., 2003. — С. 23–26; Шевчук С. Гарантія прав человека: о внедрении института конституционной жалобы на Украине // Юридическая практика. — 2010. — № 10 (637). — 9 марта. — С. 17.

¹ Ткачук П., Ткачук А. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 4. — С. 129.

² Тодика Ю., Марцелюк О. Конституційний Суд України в механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 4 (11). — С. 38–39.

³ Насадюк А. Считаю, что мое право нарушено : об особенностях института индивидуальных жалоб в органы конституционного контроля // Юридическая практика. — 2008. — № 11 (533). — 11 марта. — С. 20.

Тобто скаргу може бути подано до початку розгляду конкретної справи органами державної влади та судами. Така форма скарги застосовується, наприклад, в Австрії, Азербайджані, Німеччині та Швейцарії.

Так, у Німеччині як виняток Федеральний Конституційний Суд може винести рішення по конституційній скарзі негайно (наприклад, до використання всіх засобів правового судового захисту), якщо конституційна скарга містить обґрунтування загального характеру або якщо звернення до суду має наслідком заподіяння суттєвої і не виправної шкоди скаржнику¹. Народна скарга використовується і в Азербайджані, громадяни якої, як зазначає Ф. Абдуллаєв, мають право звернутися до Конституційного Суду у випадку, якщо звернення до судів загальної юрисдикції щодо відновлення порушених прав може призвести до тяжких непередбачуваних наслідків².

Як зазначає Т. Ніколаєва, у Швейцарії публічно-правова скарга (народна скарга. — Авт.) є єдиною формою абстрактного конституційного контролю, не залежить від конкретних правозастосовних актів та використовується як винятковий засіб правового захисту³.

Як бачимо, особливість народної скарги полягає у наданні громадянину права ініціювати абстрактний конституційний контроль щодо правового акта, якщо він вважає, що цим актом порушуються гарантовані права і свободи людини.

Індивідуальна конституційна скарга спрямована на оскарження особою правового акта в конкретній справі і нерозривно пов'язана з правозастосовною практикою органів державної влади та судів, тобто здійснюється в порядку конкретного конституційного контролю. Індивідуальна конституційна скарга поширена в Австрії, Іспанії, Латвії, Німеччині, Польщі, Росії, Чехії тощо⁴.

Наукові дослідження інституту конституційної скарги зарубіжних країн вказують на необхідність чіткого визначення його правового механізму, який має як загальні риси, так і відмінності.

Правовий механізм функціонування конституційної скарги включає, зокрема, вирішення трьох основних питань.

1. *Встановлення суб'єктів, які наділені правом звернення зі скаргою до конституційного суду.* У зв'язку з тим, що конституційна скарга стосується захисту прав і свобод людини, її суб'єктами насамперед є фізичні та юридичні особи. Статтю 93 Основного Закону Німеччини, крім фізичних та юридичних осіб, до суб'єктів конституційної скарги віднесені общини та об'єднання общин у разі порушення їх прав щодо місцевого самоврядування, гарантованих конституцією. Відповідно до статті 96 Закону про Конституційний Суд Росії поряд з індивідуаль-

¹ *Лангер Ш.* Защита основных прав граждан в Германии посредством конституционной жалобы // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2003. — № 3. — С. 61.

² *Абдуллаев Ф.* Защита конституционных прав граждан в порядке подачи индивидуальных жалоб в Конституционный Суд Азербайджанской Республики // Конституционное правосудие. — 2009. — № 2. — С. 95.

³ *Николаева Т. А.* Институт публично-правовой жалобы в Швейцарии // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». — 2007. — № 21. — С. 97.

⁴ *Штубрите Ж.* Введение института конституционной жалобы в Литовской Республике // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2006. — № 4. — С. 163.

ними скаргами до розгляду приймаються й колективні звернення громадян, скарги об'єднань громадян; суб'єктами звернення можуть бути й інші органи та особи, передбачені федеральним законом. За статтею 191 Конституції Польщі право звернення до конституційного трибуналу надано загальнонаціональним органам об'єднань профспілок, загальнонаціональним органам організацій роботодавців та профспілок.

Практика зарубіжних країн свідчить, що громадяни можуть бути суб'єктами звернення з конституційною скаргою у випадках: по-перше, якщо порушено основні конституційні права людини актами або діями органів влади та їх посадовими особами (Австрія, Іспанія, ФРН), по-друге, громадяни мають право звертатися до конституційного суду з питань проведення виборів (Австрія, Німеччина — також у випадку проведення референдуму). Конституційний Суд Іспанії уповноважений приймати рішення щодо захисту особистих та політичних прав і свобод громадян, передбачених у главі 2 Конституції Іспанії¹.

2. *Предмет конституційної скарги.* Предметом конституційної скарги можуть бути як закони, так і інші правові акти органів державної влади, судові рішення, що порушують обсяг гарантованих конституцією прав і свобод людини. Предмет оскарження у конституційній скарзі чітко визначається і може або охоплювати всі правові акти, судові рішення, або стосуватися лише закону. Так, у Росії згідно зі статтею 125 Конституції та статтею 96 Закону про Конституційний Суд оскарженню підлягають лише закони, які застосовані або підлягають застосуванню у конкретній справі. Причому поняття «закон» у Російській Федерації охоплює всі закони, які встановлюють норми матеріального права. Проте практика Конституційного Суду Росії розширила цей перелік, і, як зазначає І. Кравець, до категорії законів, крім конституційних законів і законів РФ, належать також конституції, закони та статuti суб'єктів РФ, постанови Державної Думи РФ про амністію².

В Іспанії шляхом подання до Конституційного Суду конституційної скарги (*recursos de amparo*) особа може оскаржити всі рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та рішення судів, крім законів, інших актів парламенту³.

В Австрії, ФРН, Чехії оскарженню підлягають майже всі акти органів законодавчої, виконавчої та судової влади — закони та підзаконні акти, рішення судів.

3. *Умови прийнятності конституційної скарги.* Ці умови містять комплекс питань, що враховуються при її розгляді. Ними є: використання всіх інших правових можливостей для захисту порушених прав і свобод, наявність та доведення особою факту порушення саме її конституційних прав і свобод, встановлення

¹ Алексєєнко І. Г. Інститут індивідуальної конституційної скарги в системі конституційного правосуддя // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 2002. — № 2 (19). — С. 73.

² Кравець І. А. Конституційна жалоба: традиції і новачки в механізмі гарантій прав і свобод людини // Дайджест «Конституційне правосуддя в країнах СНГ і Балтії». — 2003. — № 18. — Ч. 1. — С. 23–26.

³ Гуєрра Л. Л. Індивідуальні апеляційні скарги в конституційному суді: деякі аспекти проблеми в Іспанії і Білорусі // Вестник Конституційного Суду Республіки Білорусь. — 2003. — № 3. — С. 67–68.

строків звернення з конституційною скаргою, в окремих країнах — сплата державного мита.

Умова використання всіх національних можливостей включає звернення до національних судів та органів державної влади, які уповноважені вирішувати питання, пов'язані з реалізацією, додержанням та забезпеченням прав і свобод людини. Вона є найважливішою і, як свідчить практика зарубіжних країн, досить складною для виконання суб'єктами звернення до конституційного суду.

Недодержання цієї умови є головною причиною, через яку переважна більшість конституційних скарг відхиляється. Про це свідчить, зокрема, практика Німеччини та Росії. Так, у Німеччині протягом року до Федерального Конституційного Суду надходить близько 5–8 тисяч скарг, і лише щодо 2–2,5 % з них відкриваються провадження, інші повертаються скаржникам¹. У Росії до Конституційного Суду з січня 1995 по травень 2002 року надійшло 80 560 індивідуальних скарг, з яких лише у 2001 році — 12 164. Більшість конституційних скарг відхиляється секретаріатом цього конституційного органу².

Складний правовий механізм розгляду та перевірки органами конституційного контролю відповідності конституційних скарг вимогам закону є причиною надмірної завантаженості суддів та неможливості розв'язання цієї проблеми у правовій площині. Незважаючи на всі зусилля, вжиті для спрощення процедури розгляду конституційних скарг, завантаженість суддів Федерального Конституційного Суду Німеччини залишається значною, що не дозволяє їм розглянути протягом року більше 5 тисяч скарг без додаткової допомоги апарату³.

Аналізуючи діяльність Федерального Конституційного Суду Німеччини, науковці цього органу зазначають, що з 5 тисяч скарг, які щорічно надходять до суду, залишається лише 30, які розглядаються сенатом і щодо яких приймаються остаточні рішення⁴. З подібними проблемами стикаються всі конституційні суди зарубіжних країн.

Досвід держав, в яких існує інститут конституційної скарги, свідчить про доволі складний механізм реалізації громадянами права на звернення з конституційною скаргою та серйозні труднощі, з якими стикаються конституційні суди цих країн.

Як доводить практика Конституційного Суду Росії, кількість прийнятих ним протягом року рішень за результатами розгляду конституційних скарг є незначною і становить, зокрема у 2008–2009 роках, відповідно 10 та 14 постанов.

¹ Барли К. Конституционная жалоба в Германии // Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 91–92.

² Кудрявцев Ю. Индивидуальная жалоба в Конституционный Суд (на примере законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Конституционное правосудие (Молдова). — 2003. — № 2. — С. 61.

³ Барли К. Конституционная жалоба в Германии // Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 91.

⁴ Мерт Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению // Вестник Конституционного Суда Республики Узбекистан. — 1999. — № 3. — С. 90.

Вивчаючи інститут конституційної скарги, як вітчизняні, так і зарубіжні науковці відзначають, що у питаннях захисту прав і свобод людини цей інститут має лише додатковий характер. На це звертають увагу Ш. Лангер, І. Олійник, В. Медведєв та інші¹.

Цей висновок є свідченням того, що порівняно з іншими національними засобами захисту прав і свобод людини конституційна скарга не має основного та вирішального значення.

Зупинимось на деяких наявних у вітчизняній науці поглядах щодо запровадження інституту конституційної скарги. Вивченню окремих питань правового механізму конституційної скарги присвячені праці І. Бакірової, І. Олійник, А. Портнова, М. Тесленко та інших.

Так, А. Портнов вважає можливим запровадження конституційної скарги шляхом розширення кола питань, які вирішує Конституційний Суд України, та доповнення частини другої статті 147 Конституції України словами «а також захищає порушені права і свободи громадян, іноземців, закріплені в Конституції України»².

Деякі фахівці вважають, що суб'єктами конституційної скарги в Україні можуть бути ті самі особи, які сьогодні є суб'єктами права на конституційне звернення. Цю думку поділяють П. Євграфов і М. Тесленко³. Однак, на переконання А. Портнова, необхідно вважати суб'єктами конституційної скарги лише громадян України, іноземців та осіб без громадянства⁴.

Існують різні точки зору щодо визначення предмета конституційної скарги. На думку А. Селіванова та П. Євграфова, перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) мають підлягати виключно закони України⁵. З цього приводу М. Тесленко вважає, що ними повинні бути закони та інші правові акти, які регулюють визначені правовідносини, що були застосовані або підлягають застосуванню в конкретній справі⁶.

Незважаючи на значну кількість праць, присвячених дослідженню конституційної скарги, поза увагою вітчизняних науковців залишаються, наприклад, такі питання: які з двох форм конституційної скарги — народна чи індивідуальна або їх поєднання доцільно запроваджувати в Україні; яким вбачається предмет кон-

¹ Лангер Ш. Там само. — С. 61; Олійник І. Інституалізація конституційної скарги: новаційний механізм гарантії прав і свобод особистості / І. Олійник, О. Безбожна // Підприємство, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 26; Медведєв В. В. Конституційна скарга як засіб захисту прав людини / Конституційні читання: тези наук. доп. і повідомл. міжнар. студ. наук. конф. «Конституційні читання». — Х., 2008. — С. 228.

² Портнов А. В. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення // <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pavsiv.pdf>

³ Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 9. — С. 11.

⁴ Портнов А. В. Там само.

⁵ Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83; Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга: чи може громадянин захистити себе, вимагаючи тлумачення закону? // Голос України. — 2002. — 24 верес. — С. 10.

⁶ Тесленко М. В. Вказ. пр. — С. 11.

ституційної скарги в Україні і чи має він охоплювати всі нормативно-правові акти, судові рішення чи лише закони; чи надаватиметься фізичним особам правова допомога у підготовці скарги, якщо так, то на яких умовах; яким має бути співвідношення правового регулювання порядку розгляду конституційних скарг, що передбачене в законі та Регламенті Конституційного Суду України тощо. Зазначені та інші питання запровадження інституту конституційної скарги потребують окремого наукового дослідження.

У контексті розгляду проблеми впровадження конституційної скарги в Україні вважаємо за необхідне зупинитися на гарантуванні встановлених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина в діяльності Конституційного Суду України.

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції здійснює свої повноваження у визначених Конституцією України межах та відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України». Завдання Конституційного Суду України щодо гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій її території поширюється також на права і свободи людини і громадянина, які передбачені розділом II Конституції України.

Особливістю конституційного механізму захисту прав і свобод людини є те, що згідно зі статтею 150 Конституції України ініціювати питання щодо відповідності Конституції України законів, інших правових актів мають право Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Саме за конституційними поданнями цих суб'єктів найбільша кількість положень законів та інших правових актів визнаються такими, що не відповідають Основному Закону України, тобто є неконституційними.

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» гарантування конституційних прав і свобод здійснюється також шляхом звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України. Конституцією України передбачено, що Основний Закон та закони України є основними національними джерелами прав і свобод людини і громадянина, гарантії цих прав та їх основних обов'язків (частина перша статті 22, пункт 1 частини першої статті 92). Конституційне повноваження щодо офіційного тлумачення Основного Закону України та законів України стосовно здійснення та реалізації прав і свобод людини і громадянина свідчить про наявність у Конституційного Суду України функції гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також їх однакового додержання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Запроваджений Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» механізм офіційного тлумачення Конституції України та законів України через конституційне звернення фізичних та юридичних осіб дає їм можливість захистити свої конституційні права і свободи на підставі ухвалених Конституційним Судом України рішень шляхом перегляду справ у судах загальної юрисдикції та органах державної влади.

Практика Конституційного Суду України свідчить про ефективність захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина за відсутності інституту конституційної скарги у процесі здійснення конституційного правосуддя. З 1997 року до Конституційного Суду України надійшло 33 894 звернення, з яких 30 991 від громадян та 2 903 від юридичних осіб. За цей час Конституційний Суд України прийняв 241 рішення, з яких 120, тобто половина, стосуються питань гарантування прав і свобод людини та правового статусу особи.

З 1997 року за конституційними зверненнями фізичних та юридичних осіб Конституційний Суд України прийняв 36 рішень щодо офіційного тлумачення положень Конституції та законів України. Упродовж 10 місяців 2010 року за конституційними зверненнями громадян та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення законів України Конституційним Судом України прийнято 6 рішень.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення таким конституційним правам людини, як право на участь в управлінні державними справами (стаття 38), право на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій (стаття 39), право на охорону здоров'я та медичну допомогу (стаття 49), право на освіту (стаття 53), право на судовий захист (стаття 55), право на правову допомогу (стаття 59). У рішеннях Суду містяться правові позиції щодо таких загальних принципів права, як справедливість, правова визначеність, рівність (статті 8, 19, 24), а також стосовно особистих прав особи — невід'ємне право на життя, право на повагу до гідності особи, право на свободу та особисту недоторканність (статті 27, 28, 29), свобода пересування та вільний вибір місця проживання (стаття 33), право приватної власності (стаття 41) тощо.

Кількість прийнятих Конституційним Судом України рішень щодо наведених конституційних прав і свобод свідчить, що Конституційний Суд України приділяє значну увагу захисту прав і свобод людини і громадянина.

Наведені дані дають підстави вважати, що в Україні конституційне звернення фізичних та юридичних осіб до Конституційного Суду України є альтернативним конституційній скарзі засобом захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина у правовідносинах з органами державної влади та іншими суб'єктами права і поряд із визнанням неконституційності законів та інших правових актів України забезпечує додержання конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб на належному рівні.

У питанні запровадження інституту конституційної скарги необхідно враховувати також відмінності юрисдикції конституційної та загальної, що впливає з положення частини третьої статті 124 Конституції України, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Це означає, що Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні не уповноважений вирішувати конкретні правові спори, поновлювати порушені права і свободи окремих фізичних та юридичних осіб, а отже, не переглядає рішення судів загальної юрисдикції, не встановлює та не перевіряє юридичні обставини, оскільки у своїй діяльності спирається виключно на позиції права, а не факту.

Безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів фізичних та юридичних осіб є завданням судів загальної юрисдикції, які у процесі

розгляду і вирішення конкретних справ мають для цього більше можливостей, передбачених законодавством.

Крім судів загальної юрисдикції, в Україні є відповідні правоохоронні органи та інститути, діяльність яких спрямована на гарантування та захист прав і свобод людини. Це, зокрема, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який має право звертатися до Конституційного Суду України з конституційними поданнями щодо відповідності Конституції України правових актів в інтересах захисту прав фізичних та юридичних осіб. Цей орган має достатньо повноважень, щоб активніше здійснювати захист прав і свобод людини шляхом звернення до Конституційного Суду України.

Вважаємо, що запровадження інституту конституційної скарги на цьому етапі розвитку правової системи України, надання фізичним та юридичним особам можливості оскаржувати дії органів державної влади та судові рішення до Конституційного Суду України не матиме очікуваних позитивних наслідків, оскільки Конституційний Суд України може перетворитися на ще одну вищу касаційну інстанцію.

Крім того, впровадження в Україні конституційної скарги неминуче призведе до перевантаження роботою суддів Конституційного Суду України у діючому складі, а отже, до неможливості за таких умов ефективно виконувати завдання і повноваження, покладені на нього Основним Законом держави.

Запровадження інституту конституційної скарги не лише потребуватиме внесення відповідних змін до Конституції України, на чому слушно наголошують П. Євграфов, А. Портнов, А. Селіванов, С. Шевчук та інші, а й зумовить необхідність відповідного законодавчого забезпечення та прийняття нового закону, який регламентуватиме повноваження Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг. Проте сьогодні в Україні немає навіть концепції впровадження конституційної скарги.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що конституційна скарга може виконувати лише допоміжну роль у захисті гарантованих конституцією прав і свобод людини, а отже, не може вважатися основним правовим засобом запобігання порушенням прав і свобод людини.

Дотепер перепоною на шляху до впровадження конституційної скарги в Україні залишається практика неналежного виконання рішень Конституційного Суду України. Незважаючи на обов'язковість рішень Конституційного Суду України, не всі органи державної влади забезпечують їх своєчасне виконання, внесення змін до правових актів, визнаних Конституційним Судом України такими, що не відповідають Конституції України.

Нині для України більш актуальними є питання неухильного виконання та додержання Конституції та законів України, прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах суспільного життя та на всіх рівнях державного управління. Адже головною проблемою сьогодення, на яку звертають увагу вітчизняні дослідники прав і свобод, є низька виконавча дисципліна та правосвідомість як представників органів державної влади, так і громадян загалом. Це виявляється у невиконанні, несвоєчасному або неналежному виконанні законів України, неповазі до прав і свобод людини, а іноді й у відвертому нехтуванні ними.

На спеціальному засіданні Верховної Ради України з нагоди 60-ї річниці підписання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яке відбулося 22 жовтня 2010 року, Президент України наголосив, що Україна мусить позбутися іміджу країни, в якій регулярно порушуються основні права людини¹. Тому підвищення захисту прав і свобод людини має відбуватися шляхом удосконалення роботи всіх органів державної влади та управління незалежно від того, чи спрямована їх діяльність, безпосередньо чи опосередковано, на забезпечення, гарантування, реалізацію та захист цих прав і свобод.

Необхідно також зазначити, що впровадженню конституційної скарги в Україні, на нашу думку, досі перешкоджають наслідки соціально-економічної та політичної нестабільності в державі, які негативно впливають на реалізацію прав і свобод людини і громадянина. З цього приводу Ю. Тодика зауважив, що правовий статус громадян на сучасному етапі динамічно змінюється під впливом найрізноманітніших чинників і аж ніяк не завжди на краще².

Слід також враховувати, що введення в правову систему України інституту конституційної скарги потребуватиме значних бюджетних витрат, однак у зв'язку зі світовою фінансовою кризою економічні умови нашої держави не є сприятливими для цього.

Отже, з огляду на викладене вважаємо, що запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України є передчасним, оскільки в Україні поки не створено необхідних для цього передумов.

Забезпечення неухильного додержання прав і свобод людини і громадянина в діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на нашу думку, можливе шляхом підвищення індивідуальної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади, керівників правоохоронних органів, працівників юридичних служб за недодержання прав і свобод людини, прийняття рішень та правових актів, які порушують чи обмежують права і свободи людини, гарантовані Конституцією України.

Гультай М. М. К вопросу о необходимости внедрения конституционной жалобы в Украине. В статье рассматриваются аспекты применения института конституционной жалобы в зарубежных странах как способа защиты конституционных прав и свобод человека, особенности этого института в некоторых странах, вопросы защиты конституционных прав и свобод человека в деятельности Конституционного Суда Украины.

Ключевые слова: конституционная жалоба, защита прав и свобод человека, Конституционный Суд Украины, конституционное обращение, соответствие Конституции Украины правовых актов, официальное толкование Конституции и законов Украины.

¹ Де вони, європейські правозахисні стандарти? // Урядовий кур'єр. — 2010. — № 198. — 23 жовт. — С. 3.

² Тодика Ю. Н., Тодика О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. — К., 2004. — С. 368.

Hultai M. On the Issue of the Necessity of Introduction of Constitutional Complaint in Ukraine. *The article researches the issue of application of the institute of constitutional complaint in foreign countries as a way of protection of the constitutional human rights and freedoms, specific characteristics of this institute in some states, issues of protection of the constitutional human rights and freedoms in the activities of the Constitutional Court of Ukraine.*

Key words: *constitutional complaint, protection of human rights and freedoms, the Constitutional Court of Ukraine, constitutional appeal, conformity of legal acts with the Constitution of Ukraine, official interpretation of the Constitution and laws of Ukraine.*