

Модель конституційної скарги для України: питання оптимізації



Михайло ГУЛЬТАЙ,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

Від часу заснування конституційної юстиції в Україні провідні вітчизняні конституціоналісти¹ стверджували, що інститут конституційної скарги визнано багатьма демократичними країнами як ефективний національний засіб правового захисту конституційних прав людини від посягань з боку держави та її посадових осіб, утвердження верховенства права та демократії [1]. Вказуючи на необхідність визнання інституту конституційної скарги на конституційному рівні, А. Селіванов зазначає, що «без неї доступ громадян до конституційного правосуддя здається малоефективним, а конкуруючий характер досягнення правової справедливості з іншими суб'єктами права практично відсутній» [2].

Як підкреслює Г. Арутюнян, досвід останніх чотирьох десятиріч свідчить, що конституційний контроль на підставі індивідуальних скарг зазвичай упроваджується через деякий час після формування конституційного суду [3]. Отже, сьогодні національна юридична доктрина загалом погодилася з необхідністю вдосконалення індивідуального доступу приватних осіб до конституційного правосуддя в напрямі запровадження конституційної скарги [4] та перебуває на етапі пошуку її моделі. Метою цієї статті є обґрунтування переваг нормативної моделі конституційної скарги з точки зору її запровадження в Україні, а також викладення авторського бачення основних елементів правового механізму її функціонування, що є оптимальними на сучасному етапі розвитку національного конституційного судочинства.

Сутність конституційної скарги за всієї різноманітності її моделей зводиться до визнання за громадянами права звертатися до органів конституційної юрисдикції з письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших правових актів, які порушують гарантовані конституцією права і свободи. Вирішуючи питання про запровадження конституційної скарги, передусім слід дослухатися до поради О. Люхтерхандта, який вказує, що рішення про запровадження такої скарги має ухвалюватися з урахуванням достовірних відомостей про її можливі різновиди (моделі), які вже застосовують на практиці [5].

Серед сучасних моделей конституційної скарги деякі мають виражені національні особливості (наприклад, процедура *amparo*). Є й вочевидь неприйнятні з точки зору ефективного функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції, оскільки здатні «паралізувати» його роботу через надмірне перевантаження (йдеться про «народні скарги» (*actio popularis*), тобто звернення громадян до конституційного суду в публічних інтересах, квазіпублічні скарги (*quasi actio popularis*), індивідуальні пропозиції)². Отже, проблема полягає у виборі між «класичними» моделями конституційної скарги — повною чи нормативною.

Нормативна конституційна скарга пов'язана з розглядом конкретної справи, проте оскарженню підлягає лише нормативний акт, покладений в основу ухвалення індивідуального акта, тоді як сам правозастосовний акт не підлягає оскарженню, тобто конституційний контроль не стосується застосування нормативного акта³. Повна конституційна скарга охоплює право фізичних та юридичних осіб оскаржити до конституційного суду конституційність як нормативних, так і індивідуальних адміністративних актів чи рішень суду, оскільки порушення прав людини нерідко є результатом неконституційних індивідуальних актів, заснованих на конституційних нормативних актах⁴.

¹ Значний внесок у розробку проблеми конституційної скарги зробили Ю. Барабаш, А. Головін, В. Кампо, П. Євграфов, П. Мартиненко, О. Петришин, П. Рабінович, М. Савенко, М. Селіван, С. Серьогіна, В. Скомороха, А. Стрижак, В. Тихий, Ю. Тодика, С. Шевчук.

² Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу: Матеріали міжнар. конф., Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України; відп. ред. А. С. Головін. — К.: Логос, 2011. — С. 67–68; Гультай М. Питання вдосконалення індивідуального доступу до конституційного правосуддя в Україні. — Там само. — С. 59–65.

³ Нормативну модель конституційної скарги обрали східний та західний сусіди України — Російська Федерація та Республіка Польща.

⁴ Класична модель повної конституційної скарги запроваджена у Федеративній Республіці Німеччина (Гультай М. М. Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина // Віче. — 2011. — № 17. — С. 20–24).

Модель повної конституційної скарги охоплює конституційною юрисдикцією ширший спектр порушень конституційних прав людини з боку органів державної влади та їх посадових осіб. Однак призначення Конституційного Суду України полягає передусім у захисті «об'єктивного конституційного ладу» [6, с. 31, 32] від результатів неконституційної нормотворчості вищих органів державної влади, а не відновленні прав, порушених у процесі правозастосування. Він не має стати верховною судовою інстанцією в системі національного судочинства, що суперечитиме його конституційному статусу та завданням як єдиного органу конституційної юрисдикції, котрий гарантує верховенство Конституції на всій території України.

А. Головін цілком слушно зазначає, що надання Конституційному Суду України якихось додаткових, по суті, касаційних повноважень у галузі загального судочинства, по-перше, не передбачено Конституцією, а по-друге, суперечить ідеології та змісту судової реформи, в результаті якої було усунуто повноваження Верховного Суду України здійснювати так звану додаткову касацію як один із недоліків організації діяльності судової системи в Україні⁵.

За умови наявності інституту повної конституційної скарги необхідно зазначити очевидність перевантаженості конституційних судів. З одного боку, потік конституційних скарг у конкретних справах громадян забезпечує широку можливість правового захисту у випадках порушення прав людини правозастосовними актами. З другого боку, перевантаження конституційного суду може в результаті знизити ефективність його діяльності та перешкоджати виконанню ним функції захисту прав і свобод осіб. Такої само думки й В. Скомороха, який вказує, що під час запровадження інституту конституційної скарги в Україні треба зважати на «пропускну» можливість Конституційного Суду України, що вже сьогодні сповільнює розгляд того потоку конституційних скарг, який неминуче на нього обрушиться і на практиці може спричинити порушення прав і свобод людини [7, с. 488–489].

Недаремно П. Пацолай назвав конституційну скаргу «неоднозначним» благом через її двоїстий характер: вона відіграє важливу роль у захисті прав людини, однак є джерелом багатьох проблем для конституційних судів, які мають обережно підходити до розгляду скарг, щоб виконати вихідну функцію конституційного суду [6, с. 35]. Тому Є. Танчев слушно вказує, що необхідно ретельно обирати модель конституційної скарги, яку планується запровадити. Така скарга повинна сприйматися як найцінніше, як одна з найвищих форм захисту конституційних прав. Проте надмірна завантаженість конституційного суду знижує ефективність такого захисту і призводить до геть протилежного результату⁶.

Рациональним компромісом у такій ситуації є саме *нормативна конституційна скарга*, яка вже за своєю сутністю обґрунтовано обмежує кількість звернень до конституційного суду, сприяє розвантаженню органу конституційного контролю та повною мірою забезпечує належне розмежування юрисдикції конституційних і загальних судів. Такий висновок загалом відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії щодо вирішення конституційним судом питань конституційності тільки нормативних актів, тоді як контроль за законністю індивідуальних актів, як правило, мають здійснювати суди загальної юрисдикції [8].

Під час розробки національної моделі нормативної конституційної скарги, яка належно адаптована до вимог чинного законодавства та потреб конституційної юстиції України, необхідно узгодити основні елементи правового механізму її функціонування, а саме:

– Суб'єкти, наділені правом звернення з конституційною скаргою до органу конституційної юрисдикції. Вважаємо, що такими суб'єктами мають стати особи, перелік яких визначено у ст. 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР як суб'єкти права на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції та за-

конів України, а саме: *громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи*.

Конкретизуючи такий широкий підхід до кола суб'єктів конституційної скарги, слід враховувати як правові позиції Конституційного Суду України щодо суб'єктів конституційного звернення, так і досвід інших країн (ФРН, РФ та ін.) стосовно визнання суб'єктами конституційної скарги всіх фізичних осіб, котрі перебувають у межах юрисдикції держави і скаржаться на порушення їхніх конституційних прав і свобод з боку держави, а також юридичних осіб, які можуть бути суб'єктами конституційної скарги тією мірою, якою їх стосуються права і свободи, гарантовані Конституцією. Однак суб'єктами конституційної скарги не можуть бути органи державної влади щодо конституційності обмежень чи втручання у сферу їхніх повноважень з боку закону чи іншого правового акта, що охоплюється юрисдикцією Конституційного Суду України. Такі конституційно-правові спори належать до спорів про компетенцію та не відповідають правовій природі інституту конституційної скарги.

– Предмет конституційної скарги, тобто низка юридичних актів, які підлягають оскарженню щодо їх неконституційності. Досвід інших країн свідчить, що в межах моделі нормативної конституційної скарги є різні підходи до визначення предмета конституційної скарги, яким можуть бути тільки закони або їх окремі положення; закони та нормативні акти глави держави, уряду, центральних органів державної влади; всі нормативно-правові акти, крім законів; нарешті, всі нормативні акти, зокрема й міжнародні, які діють на території відповідної держави.

В Україні гранично широкий перелік юридичних актів, які можуть бути предметом конституційної скарги, призведе не лише до надмірного перевантаження єдиного органу конституційної юрисдикції, а й до виходу Конституційного Суду України за межі власної компетенції та втручання у сферу повноважень судів загальної юрисдикції всупереч ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України». На наше переконання, логічно обґрунтований та коректний з техніко-юридичних позицій предмет конституційної скарги становитиме перелік юридичних актів, визначений у ч.1 ст. 150 Конституції України, а саме: *закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі, якщо не вказане інше, — закони та інші правові акти)*.

У зв'язку з цим постає справедливе запитання, чи охоплює вказаний перелік лише нормативно-правові акти відповідних органів державної влади, чи стосується й ухвалених ними індивідуальних актів. Стосовно цього Г. Христова за результатами аналізу доктринальних джерел та практики Конституційного Суду України стверджує, що його юрисдикція охоплює всі юридичні акти зазначених державних органів (нормативні та індивідуальні акти-документи та акти-дії), прийняті після набуття чинності Конституцією України, та нормативно-правові акти цих органів, прийняті до набуття чинності Основним Законом [9]. Однак у разі запровадження інституту нормативної конституційної скарги предметом такої скарги будуть лише нормативно-правові акти вказаних органів державної влади, до того ж такий підхід не потребуватиме конституційних змін, а може бути уточнений правовими позиціями Конституційного Суду України.

Слід звернути увагу на коментарі деяких українських конституціоналістів, що відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України права та свободи людини і громадянина та їхні гарантії визначаються виключно законами [7, с. 489]. Відповідно, конституційна скарга, як і в Російській Федерації, має стосуватися тільки законів. Проте, з одного боку, Конституційний Суд РФ послідовно йде шляхом поширювального тлумачення поняття «закон» і не обмежується виключно нормативними актами, що мають відповідну назву. З другого боку, досвід України та інших країн доводить, що конституційні пра-

⁵ Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя у рішеннях Конституційного Суду України. — К.: Логос, 2011. — С. 267.

⁶ Танчев Е. П. Теоретические и практические вопросы прямого и косвенного доступа граждан в конституционный суд в национальной и сравнительной перспективе. — Там само. — С. 85–86.

ва і свободи можуть порушуватися саме підзаконними нормативно-правовими актами.

— Підстава конституційної скарги, якою є порушення конституційних прав та свобод осіб законом чи іншим правовим актом, застосованим у конкретній справі.

Щодо підстави конституційної скарги, то потребує уточнення перелік прав і свобод людини, які підлягають захисту в порядку конституційного провадження за індивідуальною скаргою. Вважаємо: оскільки під час розгляду конституційної скарги вирішується питання про конституційність законів чи інших правових актів (їхніх окремих положень), порушені конституційні права і свободи мають розумітися як права та свободи, закріплені Конституцією України, передусім її розділом II «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина». Слід підкреслити, що конституційна скарга має містити докази порушення саме конституційних прав і свобод, яким притаманний фундаментальний характер, а не будь-яких суб'єктивних прав, що опосередковано впливають, на думку скаржника, з прав людини.

У деяких країнах поширюється тенденція щодо визнання підставою конституційної скарги порушення прав людини, закріплених у міжнародно-правових договорах. Так, у Туреччині, згідно зі ст. 148 Конституції (з поправами 2010 року), кожний може подати індивідуальну скаргу до конституційного суду в разі порушення державними органами його основних прав і свобод, передбачених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Такий підхід сприяє впровадженню міжнародних стандартів правозахисту в національну правову систему, однак викликає низку зауважень: по-перше, Україною ратифіковано близько 50 міжнародно-правових договорів з прав людини, укладених переважно в межах ООН та Ради Європи; по-друге, такий підхід значно розширює межі конституційно визначеної компетенції Конституційного Суду України, який покликаний забезпечувати верховенство Конституції України, а отже, вирішувати питання конституційності законів та інших правових актів, а не питання відповідності актів національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням України. Водночас слід наголосити на необхідності тлумачення змісту конституційних прав та свобод у світлі міжнародних стандартів правозахисту.

Заслуговує також на увагу досвід певних європейських країн (зокрема, Австрії, Іспанії), які, дотримуючись постулатів класичної ліберальної теорії прав людини, обмежують підставу конституційної скарги порушенням лише так званих негативних прав (політичних та громадянських) і не поширюють таку форму захисту на соціально-економічні права. З техніко-юридичної точки зору зазначений підхід міг би бути впроваджений шляхом указівки при нормативній регламентації інституту конституційної скарги на перелік статей Конституції України, що містять права, порушення яких може бути підставою такої скарги. Однак цей підхід не відповідає вітчизняній конституційно-правовій традиції, а також практиці захисту прав людини через інші форми індивідуального доступу до конституційного правосуддя, передусім шляхом подання конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, яка значною мірою стосується соціально-економічних прав⁷.

Тому навряд чи вилучення цих прав з переліку тих, що підлягають захисту через інститут конституційної скарги, буде адекватно сприйнято суспільством. Окрім того, сама така пропозиція може бути розцінена як неконституційна, тому що Основний Закон гарантує рівний захист всіх конституційних прав і свобод людини та громадянина. Водночас зміст конституційно-правових положень щодо соціально-економічних прав людини підлягає уточненню правовими позиціями Конституційного Суду України відповідно до оонівських та європейських стандартів правозахисту [10]. Зокрема, йдеться про неабсолютний характер цих прав та необхідність додержання принципу пропорційності між соціальним захистом громадян, фінансовими можливостями держави, а також гарантуванням права кожного на належний життєвий рівень.

— Нарешті, до елементів правового механізму функціонування конституційної скарги належать умови прийнятності конституційної скарги, тобто комплекс обставин, що враховуються під час вирішення питання стосовно відкриття конституційного провадження чи відмови в його відкритті. Передусім з метою запобігання зловживанню правом на конституційну скаргу та забезпечення єдиного органу конституційної юрисдикції від викристання його в політичних цілях умовою прийнятності конституційної скарги має бути порушення конституційних прав і свобод особисто скаржника в результаті застосування закону чи іншого юридичного акта, конституційність яких оспорується, у конкретній справі.

Інакше кажучи, потенційне порушення конституційних прав осіб законом чи іншим правовим актом, що стосується всіх, хто опинився в нормативно регламентованій ситуації, має стати реальним порушенням прав конкретної особи. У випадках особливої небезпеки, яка загрожує конституційним правам і свободам у зв'язку з положеннями певного закону або правового акта, мають бути використані механізми абстрактного нормоконтролю, які можуть бути активізовані за зверненнями громадян (наприклад, через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини).

Отже, сьогодні інститут конституційної скарги слід поширювати лише на випадки, коли порушення конституційних прав і свобод фактично відбулося й особа вжила всіх правових засобів для захисту та (або) відновлення порушеного права. Категоричною вимогою до прийнятності конституційної скарги має стати *вичерпання особою всіх засобів правового захисту* на рівні судів загальної юрисдикції або адміністративних чи правоохоронних органів, якщо ухвалені ними рішення є остаточними і не підлягають оскарженню в судовому порядку. Це дасть змогу запобігти випадкам неконституційного застосування закону нижчими інстанціями через його некоректне тлумачення або зловживання правом.

У разі відкриття конституційного провадження за індивідуальною скаргою Конституційний Суд України може призупинити виконання остаточного рішення суду чи іншого правозастосовного органу до ухвалення ним рішення за конституційною скаргою. Рішення органу конституційної юрисдикції України за результатами розгляду конституційної скарги, яким закон чи інший правовий акт визнані неконституційними, буде підставою для перегляду остаточного рішення суду або іншого правозастосовного органу в установленому законом порядку.

Щодо інших умов прийнятності конституційної скарги, то вважаємо за доцільне встановити, що вона може бути подана протягом *тримісячного терміну* з моменту набуття чинності остаточним рішенням суду або рішенням адміністративного чи правоохоронного органу, яким, на думку скаржника, були порушені його конституційні права внаслідок застосування відповідного закону чи іншого правового акта. Доцільно також розглянути питання про встановлення грошових стягнень за зловживання правом на конституційну скаргу, а також державного мита за подання конституційної скарги, сума якого має бути незначною.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що модель конституційної скарги має передбачати *право громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб після вичерпання всіх національних засобів правового захисту подати скаргу до Конституційного Суду України щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим тоді, коли застосування цих актів у конкретній справі призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод скаржників*.

Зрозуміло, що запропонована модель конституційної скарги має стати платформою для широкої фахової дискусії, актуальність якої дедалі зростає у зв'язку з активною діяльністю Конституційної Асамблеї, створеної з метою розробки науково обгрунтованої Концепції внесення змін до Конституції України та підготовки на її основі

⁷ Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. — К.: Вид. дім «Ін Юре», 2008. — С. 69.

відповідного законопроекту [11]. Адже запровадження інституту конституційної скарги потребуватиме змін та доповнень до Конституції України, а також Закону України «Про Конституційний Суд України», відповідних положень кодексів та інших законів України, Регламенту Конституційного Суду України.

Джерела

1. *Гультай М. М.* Конституційна скарга як інститут демократії // Віче. — 2012. — № 14. — С. 15–18.
2. *Селіванов А., Євграфов П.* Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83–84.
3. *Арутюнян Г. Г.* Конституционный контроль: характер функционирования и развития системы. — М., 1997 [Електронний ресурс]. — <http://www.concourt.am/Books/harutunyan/monografia/kontr-o.html>
4. *Гультай М. М.* Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 85–90.
5. *Luchterhandt Otto.* Protection of fundamental rights in the Constitutional Courts on the basis of individual complaints. General survey [Електронний ресурс]. — <http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2002/101.htm>
6. *Пацолай П.* О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели

конституционного правосудия: Сборник материалов Международной научно-практической конференции (13–14 мая 2010 г.) — Минск: БДП, 2010. — С. 29–37.

7. *Скомороха В. Є.* Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: МП Леся, 2007. — 716 С.

8. П. 6., п. 81 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 р.) [Електронний ресурс]. — <http://www.venice.coe.int>

9. *Христова Г. О.* Юридична природа актів Конституційного Суду України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01/ Христова Г. О. — Харків, 2004. — С. 12.

10. Рішення у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 26 грудня 2011 р. № 20–рп/2011.

11. Указ Президента України «Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї» від 25 січня 2012 р. № 31/2012 [Електронний ресурс]. — <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14411.html>; Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. — <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>

8



Діяльність органів внутрішніх справ України із забезпечення прав і свобод людини та громадянина

Сергій ГУСАРОВ,
доктор юридичних наук,
ректор Харківського національного
університету внутрішніх справ

Проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України в різні часи ставали предметом дослідження багатьох відомих учених: А. Антоновича, О. Бандурки, К. Левченка, О. Мартиненка. Проведені дослідження дали змогу виявити масштаби негативних наслідків у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ у контексті сучасної складної економічної ситуації в Україні. Беручи до уваги відомі дослідження, можна говорити про гостру потребу в подальшій розробці вищезгаданих соціально-правових проблем, виходячи з сучасних реалій українського суспільства. Автор ставить за мету визначити основні проблеми забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ, висловити пропозиції щодо мінімізації негативних наслідків вищезгаданих проблем.

Підвищення рівня взаємодії та співпраці органів внутрішніх справ і громадськості необхідно визначити як основне завдання захисту прав і свобод людини. Ця взаємодія має насамперед соціальний характер, а її основою є партнерські взаємовідносини між людьми. Основною причиною виникнення проблем забезпечення прав і свобод людини та громадянина є неефективне налагодження комунікацій або неналежне розуміння поставлених завдань. У деяких випадках до цього призводить небажання співпрацювати для налагодження порозуміння.

Підвищення рівня «прозорості» та підзвітності громадянському суспільству, створення громадських рад, налагодження співпраці з громадськими та міжнародними організаціями виявили неготовність керівників підрозділів активно і всебічно співпрацювати з громадськістю. Головною причиною є нерозуміння керівництвом суті громадсь-