

Конституційна скарга як інститут демократії



Михайло ГУЛЬТАЙ,
суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук



Дискусія щодо необхідності впровадження конституційної скарги як напряму розвитку конституційного судочинства активно триває з моменту створення в Україні органу конституційної юрисдикції.

Переважна більшість досліджень, спрямованих на обґрунтування необхідності зазначеного інституту, стосуються розуміння конституційної скарги як ефективної гарантії прав людини [1; 6; 9; 12; 16; 18, с. 118–131; 25]. Це, безперечно, виправдано з огляду на те, що конституційна скарга є одним із дієвих механізмів забезпечення громадян від державної сваволі та захисту їхніх прав і свобод.

Проте варто взяти до уваги, що права людини (як природні невід’ємні правові можливості, необхідні для її нормального існування та розвитку) стають соціальною реальністю для індивідів, їхніх груп, суспільства загалом тільки в умовах демократичної правової державності. Тут існує складний діалектичний зв’язок демократії і прав людини. З одного боку, як зазначав відомий вітчизняний теоретик права М. Цвік, юридичне закріплення і фактична реалізація людьми своїх прав є однією з форм демократії [11]. Тобто здійснення й гарантування прав людини – один із критеріїв (очевидно, найвагоміший і найскладніший з точки зору його досягнення), що дає змогу визначити конкретну державу як демократичну. З другого боку, без демократії і верховенства права феномену прав людини не існує. Адже людина в недемократичних режимах *de jure* та *de facto* не визнається вищою соціальною цінністю, пріоритетним щодо держави учасником суспільних відносин, забезпечення прав і свобод якого є однією з головних цілей державної діяльності, а її (людини) правовий статус будь-коли може зазнати будь-яких несправедливих, нерозумних і непропорційних обмежень.

За демократичного режиму встановлення паритетних взаємовідповідальних відносин людини й держави потребує закріплення за приватними особами права на оскарження рішень, дій або бездіяль-

ності носіїв публічної влади. Має рацію В. Четвернін: вибудовуючи теорію демократичної конституційної держави, він спеціально наголошує на системній ролі конституційної юстиції й окремо конституційної скарги у становленні та функціонуванні такої держави [23]. Схожу думку висловлює і суддя Конституційного Суду України у відставці П. Євграфов (у своїй відомій дискусії із знаним українським конституціоналістом А. Селівановим). Він зазначає, що право громадян на конституційну скаргу виглядає не тільки як «правовий інструмент захисту конституційних прав і свобод, а й як орієнтир для держави, що зобов’язана дбати про людину, сприяти формуванню громадянського суспільства і відповідати за його безпеку» [13, с. 84].

Доходимо логічного висновку: конституційну скаргу слід розглядати не лише як гарантію прав людини, а й як багатоаспектне явище і, зокрема, як інститут демократії. Наукове обґрунтування необхідності запровадження конституційної скарги в Україні має зосереджуватися не тільки на правозахисній ролі останньої, а й на значенні цього інституту для демократичної правової соціальної держави, що виступає орієнтиром розвитку для України, як це передбачено ст. 1 Основного Закону. Кроком на шляху до реалізації такого підходу в межах проблематики конституційної скарги і є ця стаття.

Порушене питання особливо актуальне в умовах посттоталітарної державності, де суспільній правовій і політичній свідомості, державно-правовій практиці, а подекуди – й доктрині властивий високий рівень так званого вульгарного позитивізму, не виправданого звеличування держави, безоціночного ставлення до неї, що, між іншим, часто-густо супроводжується внутрішньою ворожістю до публічно-владних інститутів.

Досить ілюстративним у цьому сенсі є підхід радянського і російського правника Л. Мамута, який із незрозумілою іронією та зверхністю описує погляд на державу як адміністративний сервіс для громадян, що не потрібно навіть аналізувати [8, с. 36]. Далі вчений застерігає від визнання пріоритету прав і свобод людини перед «правами і свободами держави» (сама така конструкція, очевидно, відома лише пострадянській науці), бо це начебто веде до руйнації державності як такої [8, с. 37]. Напевно, такого роду міркування дають змогу представнику науки адміністративного права (галузі, чію правозахисну роль у демократичній державі важко переоцінити) О. Дьоміну розглядати громадянина у відносинах із державою не як соціальну цінність, а як «основний елемент виробничих сил у державі, джерело додаткового продукту» [3]. За таких умов громадянин і народ загалом ніколи не перетворюються з простого об'єкта володарювання на свідомих і відповідальних суб'єктів управління державними і громадськими справами [7], що сприймають державне правління, перефразуючи О. Гюффе, не як спосіб покріпачення населення, а як його самоорганізацію [2].

Звичайно, українській конституційно-правовій науці такі погляди притаманні значно меншою мірою. Хоча етатизм як тип відносин між людиною і державою продовжує бути складовою й вітчизняної державно-правової практики. Це додатково підтверджує необхідність дослідження механізмів, які дають змогу людині заперечити несправедливе, неконституційне, незаконне державне рішення, й передусім інституту конституційної скарги, під кутом значення цих засобів для розвитку демократії в Україні.

У теоретичній юриспруденції інститут демократії розуміється як юридично оформлений самостійний структурний або функціональний елемент організації державної влади для вирішення певних завдань політичного життя [5]. Це визначення, якщо його сприймати буквально, є дещо завузьким і може бути використано тільки за аристотелівського розуміння політики як мистецтва управління суспільством. Адже інститути демократії, звичайно, опосередковують не лише політичний аспект буття соціуму, а й усі інші аспекти, які потребують правового регулювання й державного втручання. Конституційна скарга виступає складовою такого ширшого комплексного інституту демократії, як конституційна юстиція, і, за своєю природою, є інститутом функціональним. Тобто таким, що відображає роль (функцію) Конституційного Суду України у справі захисту прав людини і зміцнення верховенства права в державі.

Як і кожний інститут демократії, конституційна скарга сприяє реалізації її функцій. Без сумніву, вона є важливою для здійснення всіх основних функцій демократії (установчої, оптимізації державних рішень, сприяння виконанню прийнятих рішень, охоронної, контрольної та ін. [15]). Так, зокрема, наявність інституту конституційної скарги розширює значення установчої діяльності народу з формування органів первинного представництва. За допомогою цього інституту установлення проявляється не лише у факті формальної легітиматії влади цих органів (Президента й парламенту) шляхом волевиявлення громадян на виборах, а й у визначенні меж і векторів їхньої діяльності, вихід за які у вигляді нормативних рішень, що порушують права людини, стримується наявністю можливості конституційного оскарження. Тим самим народ України повною мірою

проявляє себе як суверен державної влади відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України. У свою чергу, згаданий вище характер легітиматії зумовлює ретельніше втілення вказаними органами й органами вторинного представництва волі населення у своїх рішеннях, що сприяє їх оптимізації.

У ширшому сенсі конституційна скарга є чинником розвитку людини як суб'єкта права, бо дає їй відчуття належності до процесу нормативного закріплення її правового статусу. Ю. Габермас дуже влучно вказує, що правові особи здатні бути автономними тільки тією мірою, якою їх можна розуміти в здійсненні їхніх громадянських прав як авторів тих прав, котрих вони як адресати мусять дотримуватися [21]. Інакше кажучи, активна реалізація громадянами своїх прав, рішучість у їх відстоюванні зумовлюється реальним впливом населення на процес їх юридичного визнання, тобто на законотворчість. Це досягається не лише за допомогою здійснення народовладдя, а й через розуміння громадянами своєї можливості заперечити певний закон чи інший акт законодавства¹ [10].

Необхідно враховувати також факт, що активність громадян у захисті своїх прав напряду залежить від розвиненості громадянського суспільства. Пострадянські демократії (зокрема, й Україна) характеризуються слабкістю громадянського суспільства [22], що зумовлено відсутністю відповідної традиції горизонтального об'єднання громадян, негативним досвідом функціонування квазісуспільних комуністичних організацій (КПРС, ВЛКСМ) та ін. Ця слабкість негативно позначається на здатності населення реалізовувати й захищати свої права, призводить до державного втручання у справи громадянського суспільства та відходу від демократичних стандартів (що засвідчують приклади деяких держав, утворених після розпаду СРСР). Звичайно, зміцнення громадянського суспільства є не тільки і не стільки юридичною проблемою. Проте не можна заперечити, що закріплення права на конституційну скаргу (поряд з іншими юридичними засобами) сприяє такому зміцненню, забезпечуючи автономію громадянського суспільства та його членів і не дозволяючи державі цю автономію порушувати.

Основна роль інституту конституційної скарги проявляється в її значенні для реалізації контрольної функції демократії. Як вказує відомий німецький філософ права Р. Алексі, «й демократичному законодавцю не можна довіряти необмежено. Історія вчить, що для безмежної довіри немає жодних підстав» [20, с. 188]. Інший німецький правник Е.-В. Бьокенфьорде зазначає: зміст демократії не лише в тому, що державна влада як влада, котра приймає політичні рішення, виходить з народу як оснотаньчої точки і джерела легітимності, а й значно більшою мірою в тому, що народом, тобто громадянами, конститується, легітимізується та контролюється її конкретне здійснення [20, с. 166]. Важливою формою такого контролю є конституційна скарга.

Конституційний Суд України в Рішенні від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом розтлумачив: положення частини другої статті 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдином джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Консти-

¹ І. Ледах цілком цілком слушно зазначає, що, надаючи громадянину можливість вступати у спір із державою та її органами, навіть із самим законодавцем, інститут конституційної скарги сприяє інтеграції громадян у процес управління державою і суспільством.



туцією та законами України, через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, сформовані за Конституцією та законами України. Розвиваючи позицію органу конституційної юрисдикції, можна стверджувати: контрольний аспект демократії (передусім конституційна скарга) має для громадян, принаймні, не менше значення, ніж конституювання державної влади через вибори, референдуми й інші інститути прямої демократії.

На початку ХХ століття Л. Дюгі писав, що «важко зрозуміти, нам здається, щоб приватна особа могла викликати скасування закону, який виданий конституційним органом держави, має бути корисним і відповідним праву» [4]. Трохи пізніше К. Шмітт зводив відносини між народом і урядом лише до питань наділення владою державних органів, не згадуючи про контроль [27]. Досвід Веймарської республіки, яка закінчилася руйнацією демократичного режиму і встановленням тоталітарної диктатури, яскраво підтверджує хибність такого бачення. Без реалізації контрольної функції демократії (в тому числі на найвищому, конституційному рівні) народо-владдя (навіть в умовах чесних і прозорих виборів) не гарантує захищеності суспільства від державної сваволі і, як вказує Ч. Тіллі, не дає змоги визнати певний державний режим демократичним [17].

Конституційна скарга є формою подальшого конституційного контролю. Він, як відомо, може бути абстрактним або конкретним. Абстрактний контроль полягає в тому, що Конституційний Суд розглядає питання про конституційність юридичного акта поза зв'язком із будь-якими конкретними ситуаціями, бо сумніви такого роду виникли в осіб, котрі мають право звернення до суду з цього приводу. Конкретний контроль зумовлює постановку питання про конституційність у зв'язку з розглядом конкретної справи (у суді загальної юрисдикції чи іншому органі) [19]. Хоча у світі немає єдиної визнаної моделі конституційної скарги, європейський досвід виходить із того, що конституційна скарга має бути формою переважно конкретного конституційного контролю, тобто суб'єкт звернення з конституційною скаргою має обґрунтувати, яким чином його основоположні права, визнані на конституційному рівні, були порушені у зв'язку з виданням певного юридичного акта. Вважаємо такий підхід обґрунтованим і цілком придатним для використання і в Україні.

Іноді в літературі натрапляємо на думку, що відсутність у конституційній юрисдикції України інституту конституційної скарги не є прогалиною, адже вона компенсується індивідуальним конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України [18, с. 129]. Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) виділила конституційне звернення фізичних та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України в окремий різновид індивідуальної конституційної скарги². Однак, на наш погляд, відсутність в українській системі конституційної юстиції «класичної» конституційної скарги, яка наділяє громадян можливістю оскаржувати до Конституційного Суду чинність правових актів, навіть закону як нормативно-правового акта вищої юридичної сили є не виправданою, зокрема й з огляду на розуміння конституційної скарги як інституту демократії і прояву контрольної функції останньої.

По-перше, конституційне звернення справді можна розглядати як свого роду «приховану» скаргу, чие запровадження було зумовлено тогочасними умовами українського конституціоналізму під час розробки

та ухвалення Конституції України 1996 року. Безперечно, рівень захищеності прав громадян із запровадженням цього інституту зріс. Однак це не дає підстави стверджувати, що конституційне звернення здатне повністю замінити «класичну» модель конституційної скарги.

У цьому сенсі можна згадати Роз'яснення Президії Вищого господарського суду України від 21.05.2002 р. № 04-5/563 «Про деякі питання практики перегляду рішень, ухвал, постанов за нововиявленими обставинами». У п. 1.4. цього роз'яснення вказувалося, що до нововиявлених обставин треба відносити прийняття Конституційним Судом України рішення про визнання законів та інших нормативно-правових актів, зазначених у п. 1 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», такими, що не відповідають Конституції України. Не може вважатися нововиявленою обставиною висновок Конституційного Суду України про офіційне тлумачення положень Конституції України та законів України, зокрема й у разі, коли це тлумачення суперечить роз'ясненням Верховного Суду України з питань застосування законодавства або рекомендаційному роз'ясненню Вищого спеціалізованого суду з питань застосування законодавства щодо розгляду справ відповідної судової юрисдикції.

Отже, якщо керуватися логікою Вищого господарського суду України, рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням, яким надано офіційне тлумачення норми Конституції чи законів України, відмінне від того, що було покладене в основу певного рішення суду загальної юрисдикції, не має приводити до перегляду вказаного рішення (ця ж логіка згодом була відтворена у ст. 112 Господарського процесуального кодексу України, а також інших процесуальних кодексах).

Відповідно, навіть підтвердивши правильність своєї позиції в Конституційному Суді України (наприклад, довівши, що певне тлумачення законодавчого положення загальними судами суперечить належному розумінню конституційних норм чи принципів), суб'єкт конституційного звернення вже не може розраховувати на захист своїх прав шляхом перегляду справи в суді загальної юрисдикції, якщо можливість апеляційного й касаційного оскарження вичерпано. Водночас конституційна скарга спрямована саме проти остаточного рішення суду [28], тобто за наявності інституту конституційної скарги та визнання певного юридичного акта неконституційним через порушення ним основоположних прав і свобод такий перегляд був би можливим.

Згідно з ч. 3 ст. 61 Закону України «Про Конституційний Суд України», якщо в процесі розгляду справи за конституційним зверненням виявлено невідповідність Конституції України інших правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі, і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі, Конституційний Суд України визнає такі правові акти (їх окремі положення) неконституційними (це мало місце в Рішенні від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000 у справі про вільний вибір захисника, Рішенні від 22.10.2010 р. № 23-рп/2010 у справі про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та ін.). Однак у цьому разі йдеться не про можливість приватної особи – суб'єкта права на конституційне звернення вимагати визнання таких актів неконституційними, а про повноваження самого

² Див.: п. 78 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – <http://www.venice.coe.int>

Суду в такій ситуації, про що Конституційний Суд наголосив в Ухвалі від 01.10.2002 р. № 51-у/2002.

По-друге, відсутність у фізичних і юридичних осіб права на конституційну скаргу певною мірою звужує обсяг контролю, який здійснюється Конституційним Судом України, що впливає на його значення та значення судової влади загалом в системі поділу влади³ [26]. Адже значний масив питань конституційності в таких умовах просто не потрапляє до Конституційного Суду України через обмеженість прямого доступу фізичних і юридичних осіб до конституційного правосуддя. Індивідуальні конституційні скарги є важливим засобом, за допомогою якого орган конституційної юрисдикції зможе повніше реагувати на порушення конституційної законності, стримуючи законодавчу й виконавчу гілки влади шляхом унеможливлення, як зазначає А. Стрижак, «появи в законодавстві правових актів, якими правові відносини регулюються в спосіб, котрий визнано неконституційним» [14].

З урахуванням викладеного можна констатувати, що в сучасних державно-правових умовах поряд із інститутом конституційного звернення має бути запроваджена конституційна скарга [24]. Це матиме значення не лише для підвищення рівня захищеності прав і свобод, а й для сприяння подальшому становленню демократичної державності в Україні, виконання, за висловом А. Селіванова, великої місії Конституції України як основи демократії і громадянського суспільства, які ще перебувають на початковій стадії свого розвитку [13, с. 85].

Джерела

1. Бринь Т. О. Конституційна скарга в механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина. Проблеми законності. — 2006. — Вип. 82. — С. 16–21.
2. Гюффе О. Демократія в епоху глобалізації / Пер. з нім. Л. А. Ситніченко, О. Ж. Лозінська. — К.: ППС-2002, 2007. — С. 94.
3. Демин А. А. Субъекты административного права Российской Федерации: Учеб. пособ. — М.: Книгодел, 2010. — С. 61.
4. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: репринт. воспр. изд. 1908 г. / Пер. с фран. и предисл. Ю. Н. Оборотова. — Одеса: Юридична література, 2005. — С. 920.
5. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2009. — С. 499.
6. Кравец І. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Дайджест. Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — 2003. — № 18, ч. 1. — С. 38–48.
7. Мальцев Г. В. Бюрократия как правовая и моральная проблема: Монография. — М.: Изд-во РАГС, 2009. — С. 78.
8. Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. — М.: НОРМА, 1998.
9. Олійник І., Безбожна О. Інституціоналізація конституційної скарги: новаційний механізм гарантії прав і свобод особистості // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 24–27.

10. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н. Е. А. Лукашѳва. — М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. — 573 с.

11. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / Упоряд. О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін.; відп. за вип. О. В. Петришин. — Х.: Право, 2010. — С. 191.

12. Радзівєвська В. В. Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини у Конституційному Суді України // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 1. — С. 103–106.

13. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4.

14. Стрижак А. Верховенство права і конституційне судочинство в Україні // Право України. — 2010. — № 3. — С. 64.

15. Теорія держави і права у схемах і таблицях / О. Р. Дашковська, Г. О. Христова та ін. / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. В. Петришина. — Х.: Юрайт, 2012. — С. 224.

16. Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 9. — С. 5–13.

17. Тилли Ч. Демократія / Пер. с англ. Т. Б. Менской. — М.: АНО «Институт общественного проектирования», 2007. — С. 30.

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

19. Туманов В. А. Избранное. — М.: Норма-Инфра-М, 2010. — С. 441–442.

20. Філософія прав людини / За ред. Ш. Гюсепата та Г. Ломана; пер. з нім. О. Юдіна та Л. Доронічевої. — К.: Ніка-Центр, 2008.

21. Філософія сьогодні. Розмови з Ульріхом Беком, Гансом-Георгом Гадамером, Юргеном Габермасом, Гансом Йонасом, Отфридом Гюффе, Вітторіо Гюсле, Ричардом Рорті та іншими / За ред. Ульріха Бома; пер. з нім. А. Л. Богачова. — К.: Альтерпрес, 2003. — С. 121.

22. Ховард М. М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Пер. с англ. И. Е. Кокарева. — М.: Аспект Пресс, 2009. — С. 160.

23. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. — М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1993. — С. 126–140.

24. Шалтала Н. Особливості національного конституціоналізму в питаннях захисту Конституційним Судом України прав і свобод громадян // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 6. — С. 130.

25. Шевчук С. Гарантія прав человека. О внедрении института конституционной жалобы на Украине // Юридическая практика. — 2010. — № 10 (637). — С. 17.

26. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — К.: Український центр правничих студій, 2001. — С. 246.

27. Шмитт К. Государство и политическая форма / Пер. с нем. О. В. Кильдюшова; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. — М.: Изд. дом. Гос. ун-та — ВШЭ, 2010. — С. 135.

28. Штайнберг Г. Модели конституционной юрисдикции / Пер. с англ. — Страсбург: Совет Европы, 1994. — С. 32.

29. Гультай М. Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина // Віче. — 2011. — № 17. — С. 20–24.

³ Між іншим, за радянських часів, як слушно зазначає С. Шевчук, судовий конституційний контроль заперечувався як невід'ємний елемент буржуазної доктрини поділу влади.