

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

ШАПОВАЛОВА Крістіна Геннадіївна - студентка 4 курсу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м.Київ

УДК 342.

Статья посвящена рассмотрению конституционной жалобы в механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. Проведено комплексное исследование института конституционной жалобы. Особое внимание уделяется анализу элементного состава института конституционной жалобы в Основных Законах зарубежных стран и отечественной конституционно-правовой доктрине. Осуществлено сравнительно-правовое исследование конституционных жалоб Германии, Швейцарии, Испании, России и Польши с использованием аутентичных источников, освещена отечественная научная мысль относительно видения будущей модели конституционной жалобы в Украине. По результатам исследования внесены предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины и закреплению института конституционной жалобы.

Ключові слова: конституційна скарга, Конституційний Суд України, захист прав та свобод людини і громадянина, елементний склад, внести зміни до Конституції України.

Постановка проблеми

Україна є правовою державою, де визнається та діє принцип верховенства права, відповідно права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Пріоритетним завданням для держави є захист прав та свобод людини і громадянина. Особливу роль у механізмі захисту прав людини відіграє Конституційний суд України – єдиний

орган конституційної юрисдикції в Україні, покликаний забезпечувати верховенство Конституції України на всій території держави [1]. Основний закон гарантує можливість звернутися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції [2]. Водночас, громадяни наділені правом лише опосередкованого доступу до Конституційного суду України задля захисту та відновлення порушених прав та свобод. Існуючий механізм захисту конституційних прав громадян Конституційним Судом України потребує модернізації, саме тому набуває особливої актуальності з'ясування необхідності та перспектив запровадження інституту конституційної скарги в Україні як особливої форми захисту порушених прав.

Актуальність даної теми обумовлена проведенням конституційної реформи в Україні, метою якої є вдосконалення змісту Конституції України та, зокрема, модернізація механізму захисту прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України як одного з її напрямів.

Аналіз останніх досліджень

Від часів прийняття Конституції України і ухвалення Закону України «Про Конституційний Суд України» тривають дискусії серед науковців з приводу необхідності та доцільності запровадження конституційної скарги в Україні. Запо-

чаткували розв'язання цієї проблеми у своїх роботах такі відомі вітчизняні науковці як М.М.Гультай [8], В.М.Кампо [4], Т.О. Бринь [15], А. В. Портнов [12], А.О. Селіванов, П.Б. Євграфов [11], А.П. Ткачук [3] та інші.

Останнім часом захищено декілька дисертацій по даній темі. Переважна більшість науковців лише констатує необхідність запровадження інституту конституційної скарги у нашій країні, однак вчені не висвітлюють детально окремих його аспектів. Саме тому конституційна скарга як новий для вітчизняної правової доктрини елемент механізму захисту прав та свобод людини і громадянина потребує ретельного дослідження, з метою з'ясування доцільності його запровадження в Україні. Зокрема, необхідно здійснити порівняльне дослідження моделей конституційних скарг зарубіжних країн, щоб розробити оптимальну модель для України, з'ясувати зміст конституційної скарги, суб'єктний склад, підстави звернення зі скаргою до Конституційного Суду та передбачити наслідки її впровадження.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному дослідженні інституту конституційної скарги, аналізу окремих її елементів, порівняльно-правовому дослідженні конституційних скарг зарубіжних країн з використанням автентичних джерел, а також у запропонованих за результатами дослідження змінах до чинного законодавства.

Метою цієї статті є проведення ґрунтовного дослідження інституту конституційної скарги та внесення пропозицій щодо розробки найоптимальнішої моделі конституційної скарги для України.

Поставлена мета обумовлює необхідність вирішення ряду взаємопов'язаних **завдань**:

- дослідження моделей конституційних скарг зарубіжних країн (Німеччини, Швейцарії, Іспанії, Росії та Польщі), виявлення загальних та окремих ознак, притаманних конституційним скаргам цих країн, а також аналіз елементів інституту кон-

ституційної скарги, що можуть бути взяті до уваги при розробці української моделі конституційної скарги;

- здійснення детального аналізу вітчизняної наукової думки щодо бачення майбутньої моделі конституційної скарги в Україні та її елементів;

- формулювання висновків із проведеного дослідження та пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства України.

Оскільки, на сьогодні, фізичні та юридичні особи вже наділені правом звернення до Конституційного Суду з приводу необхідності тлумачення Конституції та законів України, деякими вітчизняними науковцями ставиться під сумнів необхідність введення конституційної скарги в Україні. На думку А.П. Ткачука, існування конституційної скарги можливе лише поряд з інститутом конституційного звернення [3, с.14]. В.М. Кампо наголошує, що, фактично, підставою для офіційного тлумачення Конституції та законів України сьогодні є неоднакове застосування Конституції України та законів органами влади, а не порушення прав людини, тому є потреба наблизити конституційну юстицію до кожного громадянина – шляхом надання йому права звертатися до Конституційного Суду України зі скаргою для захисту своїх прав і законних інтересів [4, с.62]. Очевидно, що чинна процедура захисту прав людини Конституційним Судом України є досить ускладненою. Фізична особа, права якої порушено певним правовим актом, потребує якнайшвидшого їх відновлення. Саме тому існує нагальна необхідність удосконалення механізму захисту прав людини шляхом забезпечення фізичних та юридичних осіб, права яких порушено, можливістю безпосередньо звертатися до Конституційного Суду зі скаргою задля негайного вирішення питання неконституційності правового акта та відновлення порушеного права.

Для розроблення української моделі конституційної скарги доречно було б звернутися до позитивного досвіду зарубіжних країн та дослідити існуючі моделі конституційних скарг. Класичним прикладом країни, де конституційна скарга

га є дієвим засобом захисту порушеного права громадян, можна вважати Федеративну Республіку Німеччина. Конституцією ФРН від 23.05.1949 року зі змінами (нім. – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) закріплено повноваження Конституційного Суду ФРН щодо розгляду конституційних скарг, зокрема, пунктом 4а ч.1 ст.93 Основного Закону ФРН передбачено право подання конституційної скарги кожною особою, яка стверджує, що державна влада порушила її основне право або одне з прав, закріплених у ст. 20, 33, 38, 101, 103 та 104 Конституції ФРН [5]. Детально процедура у справах щодо конституційних скарг розкрита в пункті 8а статті 13 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» від 12.03.1951 року (нім. – Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG). Аналіз конституційного законодавства ФРН дозволив виокремити елементи німецької моделі конституційної скарги: суб'єктами звернення зі скаргою до Конституційного Суду ФРН можуть бути фізичні особи, юридичні особи, громади та об'єднання громад у визначених законом випадках. Предметом оскарження виступають будь-які нормативно-правові акти (закони, правозастосовні акти, судові рішення). Умовами подання конституційної скарги є вичерпання всіх національних засобів правового захисту, дотримання термінів, передбачених для подання скарг (залежно від виду акту, що оскаржується: від одного місяця до одного року), а також доведення скаржником прямого зв'язку між нормативно-правовим актом та порушеним правом. Підставою подання скарги до Конституційного Суду ФРН, відповідно до пункту 2а ст.93 Закону, є порушення фундаментальних прав особи нормативно-правовим актом. Законом також передбачено особливу процедуру допуску скарг до Конституційного Суду ФРН [6].

Конституція Швейцарської Конфедерації від 18.04.1999 року (нім. – Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) закріплює повноваження Союзного Суду щодо розгляду скарг на порушення конституційних прав у пункті а ч.1 ст.189 Конституції Швейцарії [7]. За-

кон Швейцарської Конфедерації «Про організацію судочинства» визначає процедуру, суб'єктів та підстави провадження за конституційними скаргами. Слід зазначити, що підставою подання конституційної скарги в Швейцарії є порушення виключно тих прав особи, котрі закріплені Конституцією цієї держави.

Іспанська модель конституційної скарги відрізняється від німецької, у Королівстві Іспанії діє так звана «процедура ампаро», що закріплена у пункті 2 ст.53 Конституції Іспанії (ісп. – Constitución española) та носить виключно індивідуальний характер. Конституційний суд Іспанії розглядає скарги про посягання на основоположні права від фізичних осіб, юридичних осіб, захисників народу та прокурора [8, с.32].

Досить цікавим є досвід Польщі у використанні конституційної скарги в механізмі захисту прав людини. Конституцією Республіки Польща (пл. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) від 02.04.1997 року закріплено інститут конституційної скарги та повноваження Конституційного трибуналу з розгляду конституційних скарг (ст.79, ст.188, ст.191 Конституції). Суб'єктами подання конституційних скарг у цій країні є фізичні особи (громадяни, іноземці, апатриди) та юридичні особи приватного права. Підставою подання конституційної скарги є порушення конституційних прав скаржника. Щодо предмета скарги – ним є закон чи інший нормативно-правовий акт, яким порушено права скаржника [9, с.689].

Конституційна скарга закріплена на конституційному рівні також і в Росії. Статтею 125 Конституції Російської Федерації від 25.12.1993 року до повноважень Конституційного Суду віднесено перевірку конституційності застосованого закону, або такого, що підлягає застосуванню в конкретній справі за скаргами на порушення конституційних прав та свобод громадян і за запитами судів [8, с.33].

Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) -дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права – визнає найоптимальнішою саме повну модель конституційної

скарги, де предметом оскарження може бути як закон, так і акт органу управління, судові рішення чи бездіяльність органів влади, підставою ж подання скарги є порушення основних прав і свобод людини, причому, скарга може бути подана будь-якою особою, яка вважає себе потерпілою в результаті порушення її конституційних прав та свобод. Крім того, Венеціанська комісія зауважує, що конституційна скарга є додатковим засобом правового захисту і може бути подана лише після вичерпання всіх основних засобів захисту [10].

Пропонуємо розглянути детальніше структуру конституційної скарги та з'ясувати: з яких елементів має складатися українська модель конституційної скарги у випадку її запровадження. Аналіз зарубіжних моделей конституційних скарг допоміг пересвідчитися, що основними елементами інституту конституційної скарги є: сторони, предмет та підстави її подання. П.Б. Євграфов пропонує визнавати суб'єктами конституційної скарги громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства і об'єднання громадян, однак науковець заперечує проти надання можливості суб'єктам господарювання звертатися з конституційною скаргою [11, с.83]. А. Портнов до суб'єктів-скаржників відносить громадян та іноземців – лише фізичних осіб, при чому, зауважує, що іноземні громадяни можуть звертатися до Конституційного Суду України із конституційною скаргою лише у випадку порушення прав і свобод людини і громадянина, встановлених та гарантованих Конституцією України [12, с.58]. Натомість, А.Ткачук вважає, що правом звернення до Конституційного Суду зі скаргою наділені як фізичні, так і юридичні особи [3, с.14]. Гультай М.М. вважає, що фізична особа має основоположні права, незалежно від того, чи є вона громадянином держави, на території якої ці права реалізує, та й право на доступ до конституційного правосуддя не належить до тих прав і свобод, реалізація яких зумовлена особливим політико-правовим зв'язком держави та людини (громадянством). Саме тому М.М. Гультай пропонує поширювати право на звернення з конституційною

скаргою на будь-яку фізичну особу, включаючи громадян України, іноземців та осіб без громадянства [13, с.9].

На нашу думку, право на конституційну скаргу має поширюватися як на фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства), так і на юридичних осіб приватного права. Юридичні особи, відповідно до ст.42 Закону «Про Конституційний Суд України», мають право на конституційне звернення щодо тлумачення Конституції та законів України, тож має сенс за аналогією уповноважити юридичних осіб правом на звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України на рівні з фізичними особами у випадках, передбачених законодавством.

Що стосується предмету конституційної скарги, то у вітчизняній конституційно-правовій науці є відкритим питання: конституційність яких актів може оскаржуватися у скарзі. На думку А.О. Селіванова, конституційна скарга як гарантія захисту прав та свобод передбачає можливість оскарження виключно конституційності закону, а не правозастосовних актів, прийнятих на його основі. Такий погляд поділяє і П.Б. Євграфов, суддя Конституційного Суду України у відставці. Він вважає, що конституційна скарга не прийнятна стосовно інших нормативно-правових актів, крім закону [11, с.84]. М. Гультай розглядає два варіанти: перший – коли конституційна скарга подається виключно щодо конституційності закону, другий – оскаржені можуть бути будь-які нормативно-правові, індивідуальні акти, рішення чи дії державної влади, однак науковець все ж переконаний у необхідності поширення допустимості скарги на правові акти, перевірка конституційності яких віднесена до повноважень Конституційного Суду чинним законодавством [14, с.87].

На наш погляд, найоптимальнішим варіантом буде можливість оскарження в конституційній скарзі законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, тобто за аналогією зі ст.150 Конституції

України, де визначено коло актів, щодо яких Конституційний Суд вирішує питання їх відповідності Конституції України. Оскарженню мають підлягати виключно вищезазначені нормативно-правові акти, а це буде мати наслідком можливість скасування правозастосовних актів, прийнятих на виконання таких неконституційних законів, тощо. Обмеження кола правових актів, які підлягають оскарженню, обмежить і кількість скарг, що будуть надходити до Конституційного Суду України.

Цікавою категорією для дослідження є підстава конституційної скарги. А. Портнов вважає, що порушення прав і свобод людини і громадянина є підставою для звернення особи з конституційною скаргою до Конституційного Суду, причому йдеться не про будь-які права, а саме про основні права і свободи, визнані і гарантовані Конституцією України [12, с.59]. М.Гультай деталізує дану категорію, виділяючи матеріальну та процесуальну підстави провадження за конституційною скаргою. Так, матеріальною підставою, на думку науковця, є конституційно-правова суперечка між фізичною або юридичною особою та органом державної влади, що видав нормативно-правовий акт, який на думку скажника, порушує його конституційні права і свободи, процесуальною підставою є сама конституційна скарга як процесуальний документ, що подається до Конституційного Суду України. Подання скарги становить юридичний факт, необхідний, для вирішення питання про прийнятність скарги й відкриття або невідкриття за нею конституційного провадження. Умовою подання конституційної скарги, на думку науковця, є вичерпання скажником усіх передбачених законом внутрішньодержавних способів судового захисту [13, с.10].

Отже, ґрунтом для нашого дослідження стала вітчизняна конституційно-правова доктрина та конституційне законодавство зарубіжних країн, проведений аналіз дозволив виокремити та запропонувати ті, оптимальні, на наше переконання, характеристики та елементи конституційної скарги, які можуть бути закладені в основу

української моделі конституційної скарги.

Для впровадження конституційної скарги в Україні, насамперед, необхідно внести зміни до Конституції України. Т.О. Бринь вважає за доцільне доповнити ч. 2 ст. 150 Конституції України словами: «а також за конституційною скаргою», ст. 55 Конституції України – новою ч. 3 такого змісту: «Кожен має право на конституційну скаргу» [15, с.147]. А.В. Портнов пропонує доповнити ч.2 ст.147 словами «а також захищає порушені права і свободи громадян, іноземців, закріплені в Конституції України» [12, с.320]. А.О. Селіванов запропонував закріпити у п. 1 ч. 1 ст. 150 КУ серед повноважень Конституційного Суду України наступне: «правом на звернення з індивідуальною чи колективною скаргою на порушення конституційних прав і свобод наділені громадяни, права і свободи яких порушуються законом» [11, с.84]. М.М. Гультай пропонує внести зміни передусім до ст. 55 та ст. 150 Конституції України, які і дозволять закласти національну модель конституційної скарги: абз. 6 п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України слід доповнити положенням: «а також за конституційними скаргами осіб, у разі, якщо застосування цих актів у конкретних справах, по яких ухвалено остаточні рішення суду чи іншого державного органу, призвело до порушення їх прав і свобод, закріплених Конституцією України». У ньому ж слово «зверненнями» слід замінити словосполученням «конституційними поданнями». Науковець пропонує також доповнити ч. 2 ст. 150 Конституції України положенням такого змісту: «У визначених законом випадках та порядку рішення Конституційного Суду України виступають підставою для перегляду остаточних рішень суду чи іншого державного органу». Нарешті, ст. 55 Конституції України слід доповнити частиною 4 такого змісту: «Кожен має право звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України за захистом своїх прав і свобод у межах, визначених статтею 150 цієї Конституції» (частини 4, 5 відповідно стануть частинами 5, 6 ст. 55 Основного Закону) [8, с.37].

Очевидним є те, що запровадження

інституту конституційної скарги потребує внесення змін до Конституції України та до Закону України «Про Конституційний Суд України». На нашу думку, статтю 55 Основного Закону необхідно доповнити відповідною частиною: «Кожен має право звертатися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України за захистом своїх прав і свобод», а частину 1 статті 150 Конституції: «а також за конституційними скаргами осіб, якщо є достатні підстави вважати, що правовий акт порушує їх основні права і свободи». Процесуальне провадження за конституційними скаргами має бути розкрито у Законі України «Про Конституційний Суд України», отже, відповідних змін має зазнати і Закон.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані автором теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані при удосконаленні чинного законодавства в ході проведення конституційно-правової реформи, що триває в Україні, а саме, при удосконаленні Конституції України та Закону «Про Конституційний Суд України». Результати дослідження також поглиблюють знання про інститут конституційної скарги, його правову природу у вітчизняній правовій доктрині, допоможуть у розробці найоптимальнішої моделі конституційної скарги для України, а також можуть бути використані у правотворчості та правозастосовній діяльності. Таким чином, конституційна скарга може стати однією з основних форм захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні поряд з уже наявними формами. Наукові дискусії, що тривають серед вітчизняних науковців стосовно доцільності запровадження конституційної скарги в Україні, свідчать про потребу подальшого осмислення зазначених проблем і окреслюють поле для майбутніх досліджень у цій сфері.

Література

1. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. –

№ 49. – с.272.

2. Конституція України від 28.06.1996 року зі змінами // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – с.141.

3. Ткачук А. П. Конституційний Суд у механізмі захисту основних прав і свобод людини: модельний підхід: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2012. – 20 с.

4. Кампо В. Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні/ В. Кампо // Право України. – 2010. – № 6. – С. 60-69.

5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: inkrafttreten am 23. Mai 1949. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>

6. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG): ausfertigungsdatum – 12.03.1951. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfGG/BjNR002430951.html>

7. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999: stand am 3. März 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf>

8. Гультай М. Конституційна скарга : європейський досвід та пропозиції щодо її закріплення в Конституції України /- М. Гультай // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4. – С. 29-39.

9. Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 //Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года / под общ. ред. Окуньков Л. А. – М. : НОРМА, 2001. – 840 с.

10. Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» (85 пленарне засідання, Венеція, 17-18 груд. 2010 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>

11. Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності/ А.Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80-85.

12. Портнов А. В. Становлення і розвиток конституційного судочинства в Украї-

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено розгляду конституційної скарги в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. Проведено комплексне дослідження інституту конституційної скарги. Особлива увага приділяється аналізу елементного складу інституту конституційної скарги в Основних Законах зарубіжних країн та вітчизняній конституційно-правовій доктрині. Здійснено порівняльно-правове дослідження конституційних скарг Німеччини, Швейцарії, Іспанії, Росії та Польщі з використанням автентичних джерел, висвітлено вітчизняну наукову думку щодо бачення майбутньої моделі конституційної скарги в Україні. За результатами дослідження внесено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України та закріплення інституту конституційної скарги.

SUMMARY

The article is devoted to the consideration of constitutional complaint mechanism of protecting of rights and freedoms of a man and a citizen. A comprehensive research of the institute of constitutional complaint is conducted. Particular attention is paid to the analysis of the elemental composition of the Constitutional complaints in the basic laws of foreign countries and domestic constitutional and legal doctrine. A comparative study of the constitutional and legal complaints in Germany, Switzerland, Spain, Russia and Poland is accomplished, using authentic source, national scientific opinion on the vision of the future model of constitutional complaints in Ukraine is highlighted. According to research the suggestions for improving the current legislation of Ukraine and consolidation of the Constitutional complaint are introduced.

ні: теоретичні і практичні проблеми : дис. докт. юрид. наук : 12.00.02 / А. В. Портнов – К., 2009. – 320 с.

13. Гультай М. Конституційна скарга як спосіб вирішення конституційно-правового спору / М. Гультай // Віче. – 2012. – № 20 (329). – С. 8–11.

14. Гультай М. М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій

доктрині України // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 85–90.

15. Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. О. Бринь. – Х., 2010. – 190 с.