

## Роль і місце Конституційного Суду України у захисті основних прав і свобод людини

П. Ткачук

суддя Конституційного Суду України,  
кандидат юридичних наук

А. Ткачук

аспірант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

*У статті досліджується роль і місце Конституційного Суду України у справі захисту основоположних прав і свобод людини. Ця діяльність Суду висвітлюється в контексті забезпечення верховенства Основного Закону України та дії принципу верховенства права. У порівняльному аспекті аналізуються можливості української моделі конституційної юрисдикції щодо захисту прав і свобод на підставі індивідуальних звернень фізичних осіб.*

**Ключові слова:** Конституційний Суд України, основні права і свободи, верховенство Конституції України, верховенство права, конституційний контроль, офіційне тлумачення Конституції і законів України, конституційне звернення, конституційна скарга.

Запровадження в Україні конституційної юрисдикції стало важливим кроком у утвердженні демократичних засад функціонування суспільства і держави, забезпеченні прав і свобод людини.

Статтею 147 Основного Закону України закріплено, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції<sup>1</sup>. Цим самим встановлено європейську модель конституційної юрисдикції в Україні, основною ознакою якої є те, що конституційний контроль здійснюється централізовано, спеціалізованим судовим органом, який не входить до системи судів загальної юрисдикції. Відомо, що у другій основній моделі (американській) конституційний контроль є децентралізованим і здійснюється судами загальної юрисдикції.

Належність Конституційного Суду України до європейської моделі конституційної юрисдикції, яка передбачає більш широку компетенцію конституційних судів, ніж встановлення відповідності конституції певних правових актів, визначає роль і місце єдиного органу конституційної юрисдикції в захисті прав і свобод людини.

Вагомою ознакою ролі Конституційного Суду України у захисті прав і свобод людини є його компетенція. Зміст компетенції конституційних судів, навіть за належності їх до однієї (в нашому випадку – європейської) моделі конституційної

<sup>1</sup> Конституція України / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Парламентське вид-во, 2006. — С. 94.

юрисдикції, може бути різним, але функція конституційного контролю у формі перевірки на відповідність конституції правових актів є спільною для всіх.

На нашу думку, до факторів, які визначають роль конституційного суду в захисті прав і свобод людини, належать основні засади (принципи), на яких ґрунтуються його діяльність та завдання, що стоять перед конституційним судом.

Але передусім слід зважати на те, що саме соціальні інтереси та зосередження уваги на проблематиці прав людини призвели до створення такого дієвого інструменту їх захисту, яким у багатьох країнах Європи стали конституційні суди<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що з метою дослідження діяльність Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини розглядається у широкому розумінні і охоплює утвердження, реалізацію, відновлення, охорону та, власне, захист прав і свобод людини.

У Законі України «Про Конституційний Суд України» (стаття 2) визначено, що завданням єдиного органу конституційної юрисдикції є гарантування верховенства Конституції України на всій її території<sup>2</sup>.

Поняття верховенства Основного Закону розкрито в його частині другій статті 8, в якій зазначено, що Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі та повинні їй відповідати. Забезпечення верховенства Конституції України є запорукою утвердження режиму конституційної законності, гарантією конституційного ладу, дотримання конституційних прав та свобод людини. Можна стверджувати, що з утворенням Конституційного Суду України найбільш повною мірою забезпечити верховенство Конституції України покликаний саме він і здійснює це як шляхом визнання неконституційними актів, так і шляхом офіційного тлумачення положень Конституції і законів України. Верховенство Конституції України забезпечується Конституційним Судом України, зокрема, юридичною силою його рішень, які прирівнюються за юридичною силою до положень Основного Закону.

У теорії права під верховенством конституції зазвичай розуміють її вищу юридичну силу, місце в системі нормативно-правових актів, те, що над нею не можуть стояти будь-які інші акти і що вони повинні відповідати букві і духу конституції<sup>3</sup>.

Однак дослідження суті верховенства конституції призводять до розширення меж розуміння цього інституту. Зокрема зазначається, що верховенство конституції виражається високою значимістю суспільних відносин, які регулюються нею, тим, що конституція встановлює основні інститути держави, впливає на зміст усієї правотворчої діяльності, що конституційні норми стають своєрідним імпульсом для створення інших актів і норм, впливаючи на їх теми, зміст і методи регулювання<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Шаповал В. М. Роль Конституційного Суду України в захисті прав людини // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. У 2-х частинах. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. — Ч. 1. — С. 163–166.

<sup>2</sup> Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

<sup>3</sup> Юзьков Л. П. Верховенство Конституції і конституційність законів // Правова система України: теорія і практика. — К., 1993. — С. 18.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт. — М.: Юрид. лит., 1994. — С. 31.

Подібної точки зору щодо поняття верховенства конституції дотримуються і зарубіжні вчені. Зокрема, професор Є. Танчев, суддя Конституційного Суду Болгарії, вказує на такі ознаки верховенства, як вершину піраміди джерел права, найважливіший регулятор базових суспільних відносин, який має «загальнонорамовий» характер, наголошує на тому, що основні її цінності, принципи і норми визначають правове регулювання і «пронизують» закони і підзаконні акти<sup>1</sup>.

На нашу думку, поняття «верховенство конституції» є комплексним та означає її верховенство як акта вищої юридичної сили. Це є формальною ознакою верховенства, оскільки свідчить про місце конституції в ієрархії джерел права. Реальною ознакою є верховенство її букви і духу — змісту наявних у конституції норм і положень, ідей і поглядів. Виходячи з міркувань професора Л. Юзькова фактичне верховенство конституції полягає у відповідності її букві і духу всіх інших актів.

Коли йдеться про дух конституції, треба розуміти, в якому значенні застосовується це слово. Безумовно, не в ідеалістичному, як нематеріальне начало, що лежить в основі всіх речей і явищ. Під духом конституції, на нашу думку, треба розуміти її ідеологію, погляди щодо суспільного життя, основний характер, спрямованість, суть, істинний смисл закладених у ній цінностей. Таке значення слова «дух» зустрічається в українській літературі, зокрема в прозі Л. Українки: «Ви боїтесь, що я не піду разом з духом часу, а зостанусь позаду, — не думаю я сьогодні»; «Зоставалося єдино можливим перекладати не букву, а дух першотвору»<sup>2</sup>.

Конституційний Суд України, інтерпретуючи норми Конституції України, повинен з'ясувати насамперед їх ідею, сутність, спрямованість, що дозволить правильно розкрити їх зміст. У цьому разі йдеться про реальне забезпечення судом верховенства конституції, а саме: верховенства ідей, поглядів, концепцій, закріплених у ній в тій чи іншій формі. Голова Конституційного Суду Російської Федерації В. Зорькін, базуючись на досвіді інтерпретації Основного Закону, стверджує, що Конституційний Суд не може керуватися суто буквою конституції, він повинен знаходити її дух<sup>3</sup>.

Не можна не погодитися з тим, що право як явище є набагато динамічнішим від найдосконаліших конституційних формул, а тому це виключає суто позитивістський підхід до їх тлумачення і застосування<sup>4</sup>. Крім того, необхідно враховувати, що зміст фундаментальних положень конституції має філософський характер, а тому таке явище, як конституція, потребує ще й філософського осмислення, до того ж з позицій дійсності<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Танчев Е. Верховенство Конституции в контексте конституционного плюрализма // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 4 (53). — С. 104.

<sup>2</sup> Новий тлумачний словник української мови. У 4-х томах / Уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. — К.: Аконіт, 1998. — Т. 1. — С. 868–869.

<sup>3</sup> Чернега Ю. Відновлення неконституційного порядку // Закон і бізнес. — 2005. — 26 листопада — 2 грудня.

<sup>4</sup> Козюбра М. І. Принципи верховенства права і верховенства Конституції: співвідношення // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика. — 2000. — С. 33–34.

<sup>5</sup> Тесленко М. В. Правовая охрана Конституции Украины / Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук. М. — 2009. — С. 13.

Відтак, можна стверджувати, що шляхом офіційного тлумачення конституції досягається повніше розуміння права порівняно з тим, що міститься в інших нормативно-правових актах. Цим Конституційний Суд України має забезпечувати верховенство Конституції України як першоджерела національного права. При здійсненні тлумачення положень Конституції України щодо прав і свобод людини Конституційний Суд України розкриває їх зміст і обсяг, базуючись на сучасних уявленнях про свободу, рівність і справедливість, які лежать в основі всіх прав людини.

Розкриваючи сутність верховенства конституції як першоджерела права, слід також зазначити, що вона діє в умовах існування в суспільстві різних ідеологій і культур, поєднує в собі як норми-правила, так і норми-цілі і норми-принципи, тобто містить програмні положення та соціальні цінності, які є правовим орієнтиром у розвитку держави, утвердженні прав і свобод людини. Тому трактування конституції завжди повинно відповідати вимогам часу, інакше воно матиме консервативний характер і стримуватиме розвиток суспільних відносин. Тобто дух і буква конституції повинні завжди відповідати часу.

Значимість Конституційного Суду України в захисті основних прав і свобод людини значною мірою базується на принципі верховенства права, який є одним із основоположних в його діяльності. Це означає, що Конституційний Суд України покликаний забезпечувати панування права в суспільстві, але не тільки в сенсі панування закону (це є принцип верховенства закону), а й в сенсі панування справедливості, моральності, свободи, рівності в законах та інших нормативно-правових актах.

У процесі дослідження питання верховенства права в діяльності конституційного суду слід зважати на позиції відомого вченого-юриста Г. Кельзена, який стверджував, що будь-який правовий акт, який містить позитивне право бодай в якійсь частині, є невизначеним, а суддя хоча і не є законодавцем, але й він є творцем права<sup>1</sup>.

На нашу думку, принцип верховенства права найбільшою мірою дає можливість Конституційному Суду України забезпечувати верховенство Основного Закону. Офіційне тлумачення Конституції з позицій найвищих соціально-моральних цінностей, якими є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, права і свободи, справедливість, розвиває і збагачує її сутність. Тому рішення і правові позиції Конституційного Суду України з питань тлумачення положень Конституції України, які стосуються прав і свобод людини, повніше розкривають їх зміст і повинні обов'язково враховуватися в правотворчій діяльності.

Професор П. Рабінович вважає, що суттю принципу верховенства права є підпорядкованість держави та її інститутів правам людини<sup>2</sup>. Такий висновок повністю узгоджується з конституційним положенням про те, що права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утверджен-

<sup>1</sup> Кельзен Ганс. Чисте правознавство: з дод.: Пробл. справедливості /Пер. з нім. О. Мокровольського. — К.: Юніверс, 2004. — С. 375.

<sup>2</sup> Юридична енциклопедія в 6 т. Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.. — К.: Укр. енцикл., — 1998. — Т.1. —С. 342.

ня і забезпечення прав і свобод є її головним обов'язком. Об'єктивно таке розуміння верховенства права дає підстави стверджувати, що вся діяльність Конституційного Суду України має бути спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

Прагнучи з'ясувати конституційно-правовий зміст принципу верховенства права, професор А. Селіванов стверджує, що слід керуватися тим, що він наповнений не абстрактними уявленнями про його абсолютне значення, а має реальне втілення в кожній конституційній нормі, і саме через норми Основного Закону громадяни мають можливість вимагати від держави справедливості<sup>1</sup>.

Погоджуючись з тим, що принцип верховенства права повинен мати реальне втілення в кожній конституційній нормі, ми маємо стверджувати, що таке саме втілення він повинен мати і в рішеннях (правових позиціях) Конституційного Суду України щодо інтерпретації цих норм.

Слід також зазначити, що верховенство права становить і право недержавного походження, яке об'єктивно зумовлене досягнутим рівнем економіки і культури людства, і яке, відповідно, має бути загальним та рівним для всіх. Тому, здійснюючи свою діяльність на засадах верховенства права, Конституційний Суд України повинен діяти і з позицій природного права, вчення про яке передбачає, що позитивне право тільки тоді є чинним, коли воно відповідає природному праву. Отже, визначаючи роль і місце конституційного суду в захисті основоположних прав і свобод людини, ми маємо зазначити, що в основі такої діяльності мають бути принципи верховенства конституції і верховенства права.

Однією з форм захисту основних прав і свобод людини є конституційний контроль. Це специфічна функція компетентних органів державної влади, до яких передусім належить глава держави, парламент, уряд, спеціалізовані органи: конституційні суди, квазісудові органи та суди загальної юрисдикції. Однак з утвердженням конституційних судів (органів судової влади) судовий конституційний контроль почали ототожнювати із загальним поняттям конституційного контролю<sup>2</sup>. Вже це є свідченням значимості конституційних судів у забезпеченні верховенства конституції, захисту прав і свобод людини.

Повною мірою значимість конституційного суду визначається наданими йому функціями та повноваженнями і, зокрема, наявними у нього видами конституційного контролю, спеціальною процедурою його здійснення (у формі конституційного судочинства), юридичною силою та наслідками його рішень.

Конституційний Суд України згідно зі статтями 150, 151, 159 Основного Закону України здійснює попередній (превентивний) і наступний (репресивний) конституційний контроль. Попередній контроль в аспекті дослідження нас цікавить у випадках дачі ним висновків про відповідність Конституції України тих

<sup>1</sup> Селіванов А. О. Конституційна юрисдикція: поняття, зміст, принцип верховенства права, правові позиції по справах прав людини і конституційних конфліктів у сфері публічної влади. — К.: Ін Юре, 2008. — С. 11.

<sup>2</sup> Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред.кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. — Х.: Вид-во «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 738.

міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість та щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 158 стосовно неприпустимості при зміні Конституції скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина.

Наступний конституційний контроль Конституційного Суду України поширюється на акти, що набрали чинності. Об'єктами такого контролю шляхом перевірки на відповідність Конституції України є закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Слід зазначити, що конституційний контроль може здійснюватися і в процесі тлумачення законів України, коли будуть встановлені ознаки їх невідповідності Конституції України. Тоді у цьому ж провадженні вирішуються питання конституційності. Проте сама по собі функція тлумачення конституції і закону хоч і не належить до контрольних, є надзвичайно важливою у здійсненні захисту прав і свобод людини, на що ми звернемо увагу далі.

Слід зазначити, що сфера застосування попереднього контролю в українській моделі конституційної юрисдикції незначна, але за своїми наслідками дуже важлива для захисту прав і свобод. По-перше, попередній контроль дає можливість не допускати звуження змісту та обсягу існуючих в Україні прав і свобод при укладанні міжнародних договорів, у цілому попередити порушення в міжнародних договорах України будь-якого з конституційних прав і свобод. По-друге, він забезпечує при внесенні змін до Конституції України скасування чи обмеження існуючих прав і свобод. Таким чином, можна стверджувати, що шляхом попереднього контролю при внесенні змін до Основного Закону України і в міжнародних відносинах України забезпечується один з основних принципів демократії — невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини.

Узагалі надання висновків Конституційним Судом України є гарантією недопущення скасування чи обмеження прав і свобод при внесенні змін до Конституції України, унікальним механізмом їх захисту. Адже ці висновки є обов'язковими для Верховної Ради України. Тому обсяг і зміст прав та свобод в Конституції України при внесенні до неї змін, по суті, визначається Конституційним Судом України. Не вбачаючи в цьому обмеження права Верховної Ради України вносити зміни до Конституції України, все ж зазначимо, що в цій установчій за своїм характером процедурі Конституційному Суду України належить останнє слово щодо визначення конституційного рівня прав і свобод людини і громадянина в Україні. Характерним у цьому відношенні є Висновок Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України № 1-в/2001 від 14 березня 2001 року. Вилучення в законопроекті із статей 147 і 150 Конституції України положень щодо офіційного тлумачення Конституційним Судом України законів України було визнано таким, що не відповідає частині першій статті 157 Конституції України, оскільки цим виключається можливість безпосереднього звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України з метою захисту своїх

прав<sup>1</sup>. По суті, цим рішенням Суд на конституційному рівні остаточно закріпив право фізичних і юридичних осіб звертатися за офіційним тлумаченням Конституції і законів України і право здійснювати це тлумачення саме органом конституційної юрисдикції. На нашу думку, саме потреба в надійному механізмі захисту прав і свобод, яким є судове офіційне тлумачення Конституції і законів України, була визначальною для такого рішення Конституційного Суду України.

Припис статті 159 Основного Закону України стосовно того, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається за наявності висновку Конституційного Суду України про відсутність у цих змінах положень, які не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, має діяти і у випадку, коли було б порушено питання про внесення змін до Основного Закону України шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою. Тоді можна було б стверджувати, що попередній конституційний судовий контроль в Україні на конституційному рівні повною мірою забезпечує невідчужуваність і непорушність прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, попередній судовий конституційний контроль дає можливість попереджувати порушення прав і свобод людини і громадянина і не допускати негативних наслідків для людини. В цьому є його основна цінність. Однак із практичних і організаційних підстав більшого поширення в діяльності конституційних судів набрав наступний контроль. Як об'єктивно зауважують дослідники, цей вид контролю враховує такий важливий фактор, як коригування закону практикою, тому судовий розгляд питань про конституційність законів вимагає певного дистанціювання від часу їх прийняття<sup>2</sup>. Власне, цей вид контролю є характерним саме для судових органів, оскільки вони покликані розглядати правові спори.

Наступний контроль є найбільш поширеним у діяльності конституційних судів, однак не є всеохоплюючим. В українській моделі конституційної юрисдикції він не може здійснюватися за ініціативою самого Суду. Крім того, коло суб'єктів, які можуть ініціювати наступний контроль, є нешироким: 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, а його об'єктами є закони та інші правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, чинні міжнародні договори України. Визначаючи можливість наступного конституційного контролю щодо захисту прав і свобод, слід звернути увагу на підстави визнання Конституційним Судом України правових актів неконституційними. Вони, на нашу думку, є достатніми. Поряд з невідповідністю зазначених актів Конституції України до них віднесено порушення встановленої Основним Законом України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності та перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті.

<sup>1</sup> Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001/ Відповід. ред. канд. юр. наук П. Б. Евграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 340.

<sup>2</sup> Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособ. для вузов. — М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. — С. 157.



Водночас при здійсненні наступного конституційного контролю законодавство не передбачає, навіть у порядку винятку, право Конституційного Суду України зупиняти дію актів, які оскаржуються. Такий підхід, на нашу думку, є виваженим, але не завжди виправданим. Він узгоджується з дією принципу презумпції конституційності оскаржуваного акта, але не враховує тих обставин, що в актах можуть мати місце грубі порушення прав і свобод чи можуть настати незворотні наслідки від дії неконституційних актів чи їх окремих положень. Крім того, слід зважати на те, що конституційне судочинство в процесуальному відношенні недостатньо унормовано і не вважається оперативним. Тому доцільно було б внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», якими передбачити його право зупиняти дію акта до винесення рішення у випадках, коли неконституційність останнього є явною чи коли в результаті його дії можуть настати незворотні наслідки щодо прав і свобод людини і громадянина.

Основною формою захисту конституційних прав і свобод при здійсненні наступного контролю є правосуддя. Конституційним правосуддям, на нашу думку, слід вважати правозастосовну діяльність конституційного суду з розгляду і вирішення в установленому законом порядку спорів з питань конституційності відповідних нормативних актів. Конституційне правосуддя є універсальною формою захисту конституції, оскільки забезпечує розгляд будь-якого порушення її положень законами чи іншими нормативними актами, в тому числі щодо прав і свобод людини. Професор М. Вітрук стверджує, що українське конституційне правосуддя лише опосередковано забезпечує захист основних прав людини<sup>1</sup>. Ймовірно, такий висновок зроблено у зв'язку з відсутністю, на його думку, в Україні інституту конституційної скарги, тобто можливості безпосереднього звернення до Конституційного Суду України громадян з приводу конституційності законів та інших нормативних актів з питань прав і свобод. Але в такому разі ми можемо говорити не про опосередкованість захисту Конституційним Судом України прав і свобод, а про опосередкованість у зверненні за захистом. Адже Суд у будь-якому разі однаковою мірою захищатиме конституційні права і свободи, коли до нього звернуться, скажімо, народні депутати України чи Уповноважений Верховної Ради з прав людини, чи сам громадянин. На ступінь захисту Конституційним Судом України основних прав і свобод обставини звернення до нього і вилучення з правового поля неконституційної норми не впливають. Крім того, в цьому разі, мабуть, не враховані можливості нормоконтролю в процесі тлумачення законів за зверненнями фізичних і юридичних осіб.

Водночас М. Вітрук стверджує, що майже всі справи, які вирішуються Конституційним Судом Російської Федерації, так чи інакше стосуються питання захисту конституційних прав і свобод. Такий самий висновок можна зробити і щодо справ, які розглядає Конституційний Суд України. Можна передбачити, що із запровадженням конституційної скарги можливості захисту основних прав і свобод громадян у Конституційному Суді України збільшаться. Але немає підстав стверджувати, що наразі вони обмежені.

<sup>1</sup> Вітрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учеб. пособ. для вузов. — М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. — С. 177.



Слід зазначити, що з питань захисту основних прав і свобод Закон України «Про Конституційний Суд України» передбачає спрощені підстави для звернення стосовно відкриття провадження, що дає можливість розширити межі конституційного контролю за нормативними актами, які стосуються прав і свобод людини. Главою 12 цього Закону передбачено відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства не тільки нормам, а й принципам Конституції України, і це не обмежується лише розділом II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Так, Конституційний Суд України може визнати закон неконституційним не тільки з підстав порушення ним принципу рівності громадян у конституційних правах і свободах і їх рівності перед законом (розділ II), а й з підстав порушення принципу верховенства права (розділ I), принципу вільного волевиявлення на виборах або на референдумі (розділ III) тощо.

Для відкриття провадження у справах щодо відповідності актів конституційним принципам і нормам стосовно прав і свобод потрібні не аргументи і правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта, як для інших категорій справ. У цьому разі необхідна лише наявність спірних питань стосовно конституційності прийнятих і оприлюднених правових актів або виникнення таких спірних питань у процесі загального судочинства, у процесі застосування правових актів органами виконавчої влади чи їх виявлення у процесі діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Такі переваги для суб'єктів права на конституційне подання з метою звернення за захистом основних прав і свобод є суттєвими.

Ще однією особливістю української моделі конституційного контролю є можливість захисту основних прав і свобод у разі виникнення колізій правових актів, коли їхніми нормами суперечливо регулюється порядок реалізації цих прав. Зазвичай при нормоконтролі Конституційний Суд України не повноважний усувати колізію правових актів. Коли виникає таке питання, він припиняє провадження в цій частині. Слід враховувати, що усунення колізій у праві відбувається правотворчим шляхом або прийняттям колізійних норм. Що стосується Конституційного Суду України, то за цих обставин єдиному органу конституційної юрисдикції дано право визнавати неконституційними норми, які встановлюють різний порядок реалізації одних і тих самих конституційних прав і свобод, за умови, що вони суттєво обмежують можливості використання цих прав. На нашу думку, тут Конституційний Суд України значною мірою виступає як правотворець, оскільки з кількох обирає один порядок реалізації основних прав і свобод, а інші визнає не тільки неконституційними, а й нечинними. Варто зазначити, що в інших випадках нормоконтролю право безпосередньо визнавати акт нечинним Конституційному Суду України не надається.

Хоча стаття 84 Закону України «Про Конституційний Суд України» чітко не вказує підстави для відкриття провадження у цих справах, можна дійти висновку, що і в такому випадку суб'єктам права на конституційне подання не варто наводити правове обґрунтування тверджень щодо неконституційності правових норм, треба лише показати їх суперечливість у регулюванні порядку реалізації одних і тих самих конституційних прав і свобод і наявність спірних питань стосовно їх конституційності.

На наш погляд, наведені особливості розширюють можливості Конституційного Суду України здійснювати захист основних прав і свобод, враховуючи й те, що таким чином можна усунути суперечності як в законах, так і в актах міжнародного права.

Слід зазначити, що міжнародні договори — чи не єдиний вид правових актів, щодо яких може здійснюватися попередній і наступний конституційний контроль. На підставах невідповідності Конституції України, зокрема з питань прав і свобод людини, Конституційний Суд України може визнати неконституційним міжнародний договір України, який набрав чинності, а крім того, визнати такими і акти Верховної Ради України, Президента України або Кабінету Міністрів України про набрання міжнародними договорами чинності.

У цьому разі варто враховувати таку особливість. Коли порушується питання про відповідність Конституції України чинного міжнародного договору, то суб'єктами конституційного подання можуть бути лише Президент України і Кабінет Міністрів України. Але в разі вирішення питання щодо конституційності правового акта про набрання міжнародним договором чинності для України, то коло суб'єктів конституційного подання розширюється, і таким суб'єктом може бути Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, що є важливим фактором забезпечення прав і свобод у сфері міжнародних відносин. Адже відповідно до закону Конституційний Суд України зобов'язаний одночасно з перевіркою на конституційність правового акта про набрання міжнародним договором чинності для України перевіряти на конституційність і міжнародний договір України.

Надзвичайно важливою формою забезпечення конституційних прав і свобод є офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Ця важливість зумовлена перш за все сутністю і роллю тлумачення. Важко уявити, як можна було б реалізувати конституційні права і свободи без з'ясування їх змісту, обсягу, взагалі матеріалізованої волі законодавця. Тому можна стверджувати, що офіційне тлумачення сприяє найбільш повному розумінню і відповідно реалізації та захисту прав і свобод людини. Треба також враховувати, що офіційне тлумачення, крім статичної, має динамічну тенденцію, що дає можливість максимально досягти відповідності між нормами права і реаліями життя. Адже тлумаченням є, по суті, вираження в певному часі суб'єктивного розуміння норми права.

Україна є чи не єдиною державою Європи, де громадяни, іноземці, особи без громадянства, а також юридичні особи мають право звертатися до Конституційного Суду України за тлумаченням Конституції України та законів України. Це є надбанням у справі побудови правової, демократичної держави. Таким чином, на нашу думку, забезпечується ніде не означене, але явно визріле право громадян розуміти закон. Конституцією України до обов'язку кожного віднесено неухильне додержання законів і зазначено, що їх незнання не звільняє від юридичної відповідальності (стаття 68). Оскільки знання правової норми обумовлене її розумінням, то цілком закономірним і прогресивним явищем у забезпеченні прав і свобод є надання фізичним особам права звернення за тлумаченням законів. Як влучно зазначив професор Ю. Тодика, в умовах демократизації суспільних відносин, формування нових відносин між особою і державою спектр

можливостей тлумачення норм права розширюється, і воно стає універсальним інструментом забезпечення високого рівня правової культури, легальної поведінки всіх суб'єктів права, правильного застосування правових норм<sup>1</sup>.

Водночас наполегливо порушується питання про розширення повноважень Конституційного Суду України у сфері захисту прав і свобод людини. Власне, йдеться про запровадження конституційної скарги — одного з поширених в Європі засобів захисту конституційних прав і свобод людини. Інститут конституційної скарги дає можливість громадянам, іноземцям, особам без громадянства безпосередньо звертатися до суду з приводу порушення їх конституційних прав і свобод актом, який застосовувався або має застосовуватися в конкретній справі в судах загальної юрисдикції чи в інших органах.

Конституційний суд в цьому випадку має вирішити питання щодо конституційності цього акта. Якщо він визнає його неконституційним, то справа громадянина повинна бути переглянута компетентним органом. Тобто в цьому разі права і свободи захищаються судом в опосередкованій формі — шляхом визнання неконституційними законів чи інших актів (це найбільш поширена модель конституційної скарги). У правових системах іспаномовних країн функціонує модель конституційної скарги (процедура ампаро), яка вважається традиційною і водночас універсальною формою судового захисту конституційних прав фізичних і юридичних осіб. У цьому разі оскаржуються не закони, а підзаконні акти, адміністративні та судові рішення, на які надходить найбільше скарг. В результаті, порушені права і свободи відновлюються безпосередньо. При цьому, якщо під час розгляду скарги на рішення суду загальної юрисдикції чи адміністративного органу буде виявлена неконституційність закону, на підставі якого було прийняте оскаржуване рішення, то відкривається окреме провадження і розглядається питання про визнання такого закону неконституційним. Процедура ампаро, як і деякі інші моделі конституційної скарги, передбачає захист конституційним судом прав і свобод тоді, коли вичерпані інші можливості захисту.

Важливість конституційної скарги як правового механізму захисту конституційних прав і свобод є загальновизнаною. Водночас загальною є тенденція низької прийнятності скарг до розгляду. Практика діяльності конституційних судів Європи щодо розгляду конституційних скарг свідчить, що прийняттю до розгляду підлягає дуже незначна їх кількість (1–5 відсотків тих, що надійшли), а задовольняється ще менше — від декількох десятків до декількох сотень скарг на рік. За цих обставин говорити про велику питому вагу індивідуальної скарги у справі захисту конституційних прав і свобод не доводиться. На нашу думку, конституційну скаргу потрібно оцінювати не тільки як право фізичних і юридичних осіб звертатися безпосередньо до конституційного суду за захистом фундаментальних прав, а більшою мірою як формування конституційним судом системи поглядів щодо вирішення існуючих у сфері захисту прав і свобод проблем. Тому, мабуть, не випадково спостерігається тенденція вироблення таких критеріїв прийнятності

<sup>1</sup> Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія і практика: Монографія. — Х.: Факт, 2001. — С. 11.

індивідуальних скарг, які могли б забезпечити розгляд у конституційному судочинстві складних і значимих питань захисту фундаментальних прав і свобод. Характерною, на нашу думку, є практика Конституційного Суду ФРН, питання прийнятності скарг (1–2 відсотки тих, що надійшли) якого зазнає критики. Але вирішення 25–35 найбільш актуальних індивідуальних скарг на рік має велике значення для розвитку конституційно-правової доктрини і практики захисту фундаментальних прав і свобод та схвально сприймається у суспільстві.

Відсутність у конституційній юрисдикції України інституту індивідуальної скарги, на нашу думку, не є прогалиною. Вона компенсується індивідуальним конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Суб'єктами цього звернення, як і конституційної скарги, є фізичні та юридичні особи. При цьому тлумачення положень Конституції і законів України спрямоване як на забезпечення реалізації фундаментальних прав і свобод, так і на їх захист. Це вказує на ширший спектр дії конституційного звернення, ніж має конституційна скарга. Надання інтерпретації правової норми, з'ясування її суті дає можливість знати і повніше реалізовувати права і свободи, а захисна функція офіційного тлумачення полягає в тому, що результати інтерпретації стають невід'ємною складовою норми, що інтерпретується, і обов'язковими для всіх суб'єктів правовідносин. Відтак фізичні і юридичні особи в судах загальної юрисдикції можуть повніше здійснювати захист своїх прав і свобод. Крім того, що надзвичайно важливо при здійсненні процедури тлумачення, в одному провадженні без будь-яких клопотань здійснюється перехід до процедури конституційного контролю, що дозволяє визнати неконституційною норму, яку суб'єкт права на конституційне звернення просить витлумачити. Тобто у ході тлумачення норм права за індивідуальними зверненнями Конституційний Суд України перевіряє їх і на конституційність.

Право фізичних і юридичних осіб на отримання тлумачення правових норм та перевірка їх у цьому процесі на відповідність Конституції, і не тільки тих норм, що інтерпретуються (стаття 95 Закону України «Про Конституційний Суд України»), а й інших правових актів чи їх окремих положень у випадку, якщо вони впливають на прийняття рішення у справі (стаття 61), можна сміливо вважати феноменом української моделі конституційної юрисдикції. При цьому слід керуватися тим, що конституційне звернення — це реалізація права на офіційне тлумачення законів, чого взагалі не передбачає та чи інша модель конституційної скарги.

Отже, право фізичних і юридичних осіб на конституційне звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України і законів України є не менш значущим, ніж право на конституційну скаргу. Тому потребують серйозного обґрунтування пропозиції щодо запровадження в Україні інституту конституційної скарги з метою захисту фундаментальних прав і свобод у той час, коли у нас подібна форма є і має функціонально ширший спектр дій щодо їх захисту.

Слід нагадати, що у Висновку від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 Конституційний Суд України зазначив, що конституційне звернення громадян України, іноземців та осіб без громадянства про офіційне тлумачення Конституції та законів України є їх безпосереднім зверненням з метою захисту своїх прав, а тому Конституційний Суд України не може бути позбавлений повноважень офіційно

тлумачити закони України. Тобто цим Висновком Конституційний Суд України закріпив на конституційному рівні не тільки його право тлумачити закони, а й право на індивідуальне звернення фізичних і юридичних осіб за захистом своїх прав.

Якщо порушити питання прийнятності конституційних звернень, то, як і до конституційної скарги, тут існують певні вимоги. Конституційний Суд України за індивідуальними зверненнями тлумачить положення Конституції і законів України тільки тоді, коли має місце їх неоднозначне застосування судами або іншими органами влади. При цьому стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» не вимагає, щоб неоднозначне застосування було виявлене в рішеннях вищих судових чи інших державних органів. Тобто, щоб реалізувати право на індивідуальне конституційне звернення щодо офіційного тлумачення, не потрібно чекати, поки неоднозначне застосування положень Конституції чи законів України проявиться у вищій судовій інстанції чи на міністерському рівні. Такий критерій прийнятності є більш поблажливим, ніж критерій вичерпання всіх можливостей захисту прав і свобод у судових чи адміністративних органах, що застосовується, зокрема, в процедурі ампаро, а також в інших моделях конституційної скарги.

Слід зазначити, що критерій неоднозначності у практиці Конституційного Суду України набув жорсткішого розуміння, ніж він розуміється у законі. Так, в Ухвалі від 16 листопада 2006 року № 13-у/2006 Конституційний Суд України під поняттям неоднозначності розуміє ситуацію, коли одна і та сама норма правового акта застосовується органами державної влади по-різному за однакових обставин. Таке, на нашу думку, ідеалізоване розуміння неоднозначності рідко коли може мати місце. Крім того, воно є нечітким, оскільки норма права — це однакове правове мірило за будь-яких обставин, якщо в ній не міститься застережень. Попри таку жорсткість прийнятність індивідуальних конституційних звернень у Конституційному Суді України становить п'ять-шість відсотків тих, що надійшли, тобто вона є навіть дещо більшою, ніж прийнятність конституційних скарг.

Іншим критерієм прийнятності конституційного звернення є порушення або (зверніть увагу) можливість порушення, на думку суб'єкта права на конституційне звернення, його конституційних прав і свобод. Зрозуміло, цей критерій є поблажливим і в практичній діяльності не впливає на прийнятність. За наявності неоднозначності потреба в офіційному тлумаченні, роз'ясненні як слід розуміти відповідні положення закону, стає очевидною, а тлумачення — необхідним не тільки індивіду, а й загалу.

Неоднозначне застосування норми права є свідченням наявності проблем її розуміння, а отже, реалізації, забезпечення та захисту прав і свобод. Оскільки неоднозначне застосування норми права обумовлено неоднозначним її розумінням, доцільно було б Конституційному Суду України керуватися в питаннях прийнятності конституційного звернення цими двома критеріями. В сукупності неоднозначне застосування і неоднозначне розуміння норми, що впливають з судового чи адміністративного акта, дадуть можливість безсумнівно визначати необхідність в офіційному тлумаченні норми права.

Слід також зауважити, що за неоднозначним застосуванням (розумінням) часто криється саме неконституційність норми, тому поєднання в одному провадженні офіційного тлумачення і конституційного контролю з метою захисту прав і свобод є доречним.

Отже, звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України по своїй суті є індивідуальним клопотанням, формою безпосереднього звернення до Конституційного Суду України з приводу як розуміння, так і захисту фундаментальних прав і свобод людини і громадянина та прав юридичних осіб. Індивідуальне конституційне звернення є різновидом конституційної скарги і, як і вона, ефективною формою захисту основних прав і свобод людини.

У підсумку слід зазначити, що Конституційний Суд України посідає провідне і водночас особливе місце в механізмі захисту основних прав і свобод людини. Він сприяє розкриттю змісту конституційних прав і свобод, що дає можливість повнішої їх реалізації. Шляхом нормоконтролю він захищає права і свободи та усуває причини їх порушень. Практика, рішення і правові позиції Конституційного Суду України стали орієнтиром у діяльності органів судової, виконавчої та законодавчої влади в питаннях, що стосуються прав і свобод. Захист прав і свобод є одним із головних завдань Суду і здійснюється ним шляхом реалізації сукупності його повноважень.

---

*Ткачук П. Н., Ткачук А. П. Роль и место Конституционного Суда Украины в защите основных прав и свобод человека. В статье исследуется роль и место Конституционного Суда Украины в деле защиты основополагающих прав и свобод человека. Эта деятельность Суда освещается в контексте обеспечения верховенства Основного Закона Украины и действия принципа верховенства права. В сравнительном аспекте анализируются возможности украинской модели конституционной юрисдикции относительно защиты прав и свобод на основании индивидуальных обращений граждан.*

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Украины, основные права и свободы, верховенство Конституции Украины, верховенство права, конституционный контроль, официальное толкование Конституции и законов Украины, конституционное обращение, конституционная жалоба.

*Tkachuk P., Tkachuk A. Role and Place of the Constitutional Court of Ukraine in the Protection of Fundamental Human Rights and Freedoms. The article examines the role and place of the Constitutional Court of Ukraine in the matter of protecting fundamental human rights and freedoms. Such an activity is presented in the context of ensuring the supremacy of the Fundamental Law and the principle of the rule of law. In a comparative aspect the capacity of the Ukrainian model of constitutional jurisdiction over the protection of human rights and freedoms on the basis of citizens' individual applications are being assessed.*

**Key words:** the Constitutional Court of Ukraine, fundamental rights and freedoms, the supremacy of the Constitution of Ukraine, rule of law, constitutional review, official interpretation of the Constitution and laws of Ukraine, constitutional appeal, constitutional complaint.