

## Особливості національного конституціоналізму в питаннях захисту Конституційним Судом України прав і свобод громадян

Н. Шаптала

суддя Конституційного Суду України

*На основі позитивного зарубіжного досвіду і практики розгляду конституційних скарг розглядаються особливості повноважень Конституційного Суду України, порядок конституційного звернення громадян до Конституційного Суду України, загальні вимоги до конституційного звернення. Підбито підсумки діяльності Конституційного Суду України з розгляду заяв суб'єктів конституційного звернення за 14-річний період існування Конституційного Суду України.*

**Ключові слова:** конституціоналізм, права людини і громадянина, повноваження Конституційного Суду України, конституційне звернення, конституційна скарга.

**1. Європейська практика розгляду конституційних скарг.** Серед процедур, які застосовуються органами конституційної юстиції у багатьох країнах світу для захисту прав та свобод людини і громадянина, найчастіше використовується процедура розгляду конституційних скарг. Інститут конституційної скарги — характерне явище переважно для європейських держав (Австрії, Болгарії, Іспанії, Македонії, Німеччини, Польщі, Угорщини та інших), однак діє і в країнах пострадянського простору (Вірменії, Грузії, Росії, Таджикистані тощо)<sup>1</sup>.

Конституційна скарга є інститутом реалізації права громадянина на звернення до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності актів органів державної влади, що порушують, на його думку, яке-небудь з його конституційних прав. Цей інститут має свої особливості: в одних країнах шляхом подання конституційних скарг захисту підлягають усі конституційні права і свободи, в інших державах визначено їх спеціальний перелік, що включає зазвичай цивільні й політичні права.

Правом звернення з конституційною скаргою, як правило, наділяються фізичні особи, які вважають, що мало місце порушення їх конституційних прав чи свобод. Однак у ряді європейських держав (Австрії, Іспанії, Німеччині, Словаччині, Швейцарії) таке право можуть мати й юридичні особи<sup>2</sup>.

У кожній країні визначено види актів і дій, що можуть оскаржуватися за допомогою конституційної скарги. Але як свідчить практика європейських держав, саме завдяки інституту індивідуальних конституційних скарг досягається максимальний рівень захисту прав і свобод людини і громадянина<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Івановська А. М. Перспективи застосування конституційної скарги як засобу захисту прав та свобод людини Конституційним Судом України // Актуальні проблеми юридичної науки: 36. тез Міжнар. наук. конф. «Восьмі осінні юридичні читання». — Хмельницький, 2009. — Ч. 2. — С. 66–68.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Тесленко М. В. Судебный конституционный контроль в Украине. — К., 2001. — С. 343.

**2. Конституційні звернення громадян до Конституційного Суду України і практика їх розгляду.** Практика функціонування конституційних судів підтвердила той факт, що вони є одним із найбільш ефективних інститутів захисту прав та основних свобод людини і громадянина, оскільки на відміну від судів загальної юрисдикції конституційні суди не вирішують індивідуальних справ, а дають оцінку конституційності окремих положень правових актів або навіть актів у цілому.

Конституційний Суд України наділений широким спектром повноважень для вирішення завдань, пов'язаних із формуванням конституціоналізму в країні. Так, поряд із традиційними (класичними) повноваженнями конституційних судів, поширеними і загально визнаними в європейській практиці, Конституційний Суд України має і національні особливості. До них належать повноваження, зокрема з тлумачення Основного Закону України, у тому числі по конституційних зверненнях громадян (ст. 42 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Реалізація цих повноважень Конституційним Судом України є важливим напрямом конституційного контролю в країні.

Український вчений-юрист І. Сліденко відзначав чітку тенденцію захисту прав та свобод людини і громадянина під час здійснення Конституційним Судом України як нормативного, так і казуального тлумачення. Повноваження щодо офіційного тлумачення Конституції України слід вважати прямим засобом захисту цих прав і свобод<sup>1</sup>.

Слід зазначити, що в законодавстві України відсутній інститут конституційної скарги в його класичному розумінні. Вчені-юристи і судді Конституційного Суду України неодноразово підкреслювали необхідність упровадження цього інституту в практику конституційного судочинства України<sup>2</sup>. Єдиною можливістю безпосереднього захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина залишається використання інституту конституційного звернення з метою офіційного тлумачення Конституції і законів України, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (статті 42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Однак це право обмежене в законі тільки випадками наявності неоднозначного застосування цих норм органами судової або іншої державної влади.

Тим не менш, розгляд Конституційним Судом України цієї категорії справ має велике правове значення. Одним із прикладів досить ефективного захисту прав людини і громадянина є Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі К. Устименка. Підставою до розгляду справи відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» стала наявність неоднозначного застосування ряду статей законів України «Про інформацію» і «Про прокуратуру» судами загальної юрисдикції, що призвело до порушення конституційних прав і свобод зазначеного громадянина України.

<sup>1</sup> Сліденко І. Д. Тлумачення Конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду. — Одеса, 2003. — С. 181.

<sup>2</sup> Івановська А. М. Вказ пр. — С. 67.

З матеріалів конституційного звернення К. Устименка вбачалося, що в 1988–1990 роках за клопотанням адміністрації Дніпропетровського залізничного технікуму він перебував на консультативному психіатричному обліку в Дніпропетровському міському психоневрологічному диспансері. Заявник, якому про такий факт стало відомо у липні 1990 року, вважав, що це обмежувало можливості його працевлаштування і завдало йому моральних і матеріальних збитків.

Керівництво медзакладів, куди звертався К. Устименко, посилаючись на лікарську етику, відмовлялося надавати йому інформацію про те, ким, коли і на яких підставах його було поставлено на облік, кому видавались довідки про його перебування на такому обліку тощо.

Конституційний Суд України у своєму рішенні роз'яснив, що Законом України «Про інформацію» (частина четверта статті 23) забороняється не лише збирання, а й зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту, прав та свобод людини. До конфіденційної інформації, зокрема, Конституційний Суд України відніс свідчення про особу: дата і місце народження, освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, майновий стан та інші персональні дані.

Конституційний Суд України також зазначив, що кожна особа має право знайомитись із збіраною про неї інформацією в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях, якщо ці відомості не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Обґрунтування необхідності захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина знайшли відображення і в інших рішеннях Конституційного Суду України, ініціаторами яких були громадяни України.

Так, Конституційний Суд України в Рішенні від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 у справі про поширення відомостей за конституційним зверненням громадянина В. Сердюка роз'яснив, що викладення у листах, заявах, скаргах до правоохоронних органів свідомо неправдивих відомостей тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством України.

У Рішенні від 30 вересня 2009 року № 23-рп/2009 у справі про право на правову допомогу за конституційним звертанням громадянина І. Голованя Конституційний Суд України звернув увагу на те, що будь-якій особі незалежно від характеру її відносин з державними і громадськими організаціями гарантовано державою можливість отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує.

Вивчення позитивного зарубіжного досвіду і практики Конституційного Суду України дає підстави стверджувати, що інститут конституційної скарги є однією з прогресивних форм захисту прав та свобод людини і громадянина. Однак його спонтанне введення, тобто без відповідної підготовки судів, інших державних органів, громадськості і громадян, може мати певні негативні наслідки для розвитку конституціоналізму в Україні. Так, наприклад, існує небезпека перетворення Конституційного Суду України на рядовий суддівський орган, що займається розглядом індивідуальних справ щодо захисту прав та свобод фізичних і юридичних осіб. Щоб цього уникнути, має бути відпрацьована так звана система «правових

фільтрів», тобто слід дотримуватися певних вимог, правил процедури подання і розгляду конституційних скарг.

**3. Загальні вимоги до конституційних звернень та їх характер.** У статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) містяться загальні вимоги до конституційного звернення. Зокрема, наведено визначення конституційного звернення, що розглядається як письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. Звернення має містити прізвище, ім'я, по батькові громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адресу, за якою особа проживає, або повну назву та місцезнаходження юридичної особи. Найбільш складною частиною звернення є обґрунтування необхідності офіційного тлумачення положень Конституції України або законів України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в наукових публікаціях висловлено зауваження, яке заслуговує на увагу, стосовно відсутності в чинному законодавстві України чітких критеріїв, котрі дозволяли б визначити достатність і повноту такого обґрунтування. Тому рішення цього питання в кожному випадку — сфера суб'єктивних оціночних суджень осіб, що визначають перспективу і долю конституційного звернення<sup>1</sup>.

Повчальним є досвід Федеративної Республіки Німеччини, де розроблено спеціальну пам'ятку з питань подання конституційної скарги до Федерального Конституційного Суду. Серед інших приписів міститься також розділ «форма і зміст конституційної скарги». У ньому сказано, що конституційна скарга має подаватися в письмовій формі, вона повинна обґрунтовуватися. В обґрунтуванні щонайменше зазначається чітка назва акта державної влади (судового рішення, адміністративного акта, закону), проти якого спрямовано конституційну скаргу (при скаргах на судові рішення або адміністративні акти слід зазначити дату прийняття, реєстраційний номер, а також дату оголошення або офіційного вручення); повинно бути названо або в будь-якому випадку позначено за його правовим змістом основне право або право, рівнозначне основному праву, що, як припускається, порушене оспорюваним державним актом; має бути викладено, у чому конкретно виражається порушення основного права, або повинні бути додані фотокопії судових рішень, ухвал тощо<sup>2</sup>.

Закон України «Про Конституційний Суд України» містить також перелік документів і матеріалів, які додаються до звернення. Ці положення Закону і є «правовими фільтрами». До останніх належить і обмеження кола суб'єктів, що мають право на конституційне звернення.

Суб'єктами права на конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції України і законів України є громадяни України, іноземці, особи без

<sup>1</sup> Головаченко В. Тлумачення норм права як науково-практична потреба // Юридичний вісник України. — 2000. — 1–7 черв. — С. 9.

<sup>2</sup> Тексти законів. Закон о федеральном конституционном суде. — Бонн, 1996. — С. 127–128.

громадянства та юридичні особи (стаття 43 Закону). Законом також передбачено можливість відкликання конституційного звернення (стаття 44), визначено підстави для відмови у відкритті конституційного провадження (стаття 45).

Підставою для конституційного звернення громадян щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (стаття 94 Закону).

**4. Захист прав громадян суб'єктами права на конституційне подання.** Необхідно зазначити, що конституційність прав громадян захищається Конституційним Судом України не лише шляхом їх безпосереднього звернення від свого імені. Більшість прийнятих Конституційним Судом України рішень спрямовані на захист прав та свобод людини і громадянина, незважаючи на те, що суб'єктами цих звернень не завжди були фізичні особи. Наприклад, Конституційний Суд України за конституційним поданням народних депутатів України (суб'єкт звернення — не менше 45 депутатів) неодноразово приймав рішення про визнання неконституційними деяких положень Державного бюджету України, коли з метою економії бюджетних коштів ущемлювалися права громадян на пільги, надані законом.

Одним із видів захисту прав та свобод людини і громадянина в Конституційному Суді України є конституційне подання через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до статті 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» є суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України. Слід зазначити, що за 14 років за конституційними поданнями Омбудсмена України з питань захисту конституційних прав і свобод громадян Конституційним Судом України прийнято лише сім рішень.

Характерною національною особливістю українського конституціоналізму є наявність у Конституційного Суду України повноважень вирішувати питання про відповідність правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі — АРК) Конституції України (конституційність). Згідно зі статтею 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо конституційності правових актів Верховної Ради АРК. Разом із тим, до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції (стаття 14 Закону).

Тим самим, як зауважував Ю. Тодика, Закон України «Про Конституційний Суд України» установлює межі його повноважень. Це важливо, оскільки Конституційний Суд може бути перевантажений масою справ, причому не завжди публічно-правового характеру<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: Учеб. пособие. — Харьков, 1999. — С. 228.

Реалізація Конституційним Судом України своїх повноважень є одним із ключових завдань державної влади і спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина.

**5. Інформація про результати роботи Конституційного Суду України: висновки і пропозиції.** Згідно з інформацією відділу контролю Конституційного Суду України за 14 років діяльності до Конституційного Суду України надійшло 2 268 звернень суб'єктів права на конституційне звернення (громадян). Із них: 1 973 повернуто, переважно з причин невідповідності конституційних звернень вимогам, передбаченим Конституцією України і Законом України «Про Конституційний Суд України», і невідомості Конституційному Суду України питань, порушених у конституційних зверненнях (стаття 45 Закону); за 43-ма конституційними зверненнями прийняті рішення Конституційного Суду України, у тому числі 4 — щодо офіційного тлумачення Конституції України; 5 — щодо тлумачення Конституції і законів України; 12 — щодо офіційного тлумачення законів України. «Чотири рішення Конституційного Суду України базувалися на положеннях Європейської конвенції під час розгляду справ за конституційними зверненнями (з них одне — за зверненням юридичної особи і три — за зверненням фізичних осіб)»<sup>1</sup>.

За 230 конституційними зверненнями громадян прийнято 230 ухвал про відмову, за 5 — про припинення провадження. На сьогодні 17 конституційних звернень перебувають у провадженні Конституційного Суду України.

Крім того, від юридичних осіб як суб'єктів права на конституційне звернення до Конституційного Суду України надійшло 544 звернення, з яких 434 повернуто, за 22-ма прийнято 19 рішень, з яких: 1 — щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України; 3 — щодо офіційного тлумачення Конституції України; 15 — щодо офіційного тлумачення законів України.

За 75-ма конституційними зверненнями юридичних осіб прийняті ухвали про припинення провадження у справі, 5 конституційних звернень перебувають у провадженні Конституційного Суду України.

Наведені статистичні дані і деякі аспекти існування інституту конституційного звернення громадян, на мою думку, підтверджують необхідність його трансформації в інститут конституційної скарги, що необхідно для демократизації відносин між державою і громадянами. Однак упровадження інституту конституційної скарги громадян має бути продуманим і юридично обґрунтованим. За таких умов цей інститут стане важливою складовою демократичних цінностей, спрямованих на становлення і розвиток сучасного українського конституціоналізму.

---

**Шаптала Н. К. Особенности национального конституционализма в вопросах защиты Конституционным Судом Украины прав и свобод граждан. На основе позитивного зарубежного опыта и практики рассмотрения конституционных жалоб рассматриваются особенности полномочий Конституционного Суда Украины, по-**

---

<sup>1</sup> Кампо В., Савчин М., Сергієнко Н. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Конституційний Суд України // Право України. — 2010. — № 10. — С. 190.

рядок конституционного обращения граждан в Конституционный Суд Украины, общие требования к конституционному обращению. Подведены итоги деятельности Конституционного Суда Украины по рассмотрению заявлений субъектов конституционного обращения за 14-летний период существования Конституционного Суда Украины.

**Ключевые слова:** конституционализм, права человека и гражданина, полномочия Конституционного Суда Украины, конституционное обращение, конституционная жалоба.

***Shaptala N. Specific characteristics of the domestic constitutionalism in the sphere of the protection of human rights and freedoms by the Constitutional Court of Ukraine.***

*The report researches specific characteristics of the powers of the Constitutional Court of Ukraine, the order of legal constitutional recourse of citizens to the Constitutional Court of Ukraine, general demands to the constitutional appeal on the basis of positive foreign experience and practice of review of the constitutional complaints. It summarizes activities of the Constitutional Court of Ukraine concerning review of appeals submitted by the subjects of the constitutional appeal for the 14 year activities of the Constitutional Court of Ukraine.*

**Key words:** constitutionalism, human rights and freedoms, the authority of the Constitutional Court of Ukraine, constitutional appeal, constitutional complaint.