

Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні

П. Ткачук

заступник Голови Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Сучасне суспільство — це спільнота вільних, наділених гідністю і честю освічених людей. Сьогодні кожна людина повинна мати можливість вільно і всебічно розвивати свою особистість, а держава зобов'язана забезпечувати таке прагнення. Тому немає сумніву, що орієнтирами суспільного розвитку мають бути права і свободи людини, її недоторканність та безпека, сукупність матеріальних і моральних цінностей, що дають їй можливість на гідне та змістовне земне життя.

Визнавши людину найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи змістом і спрямованістю діяльності держави, Конституція України визначила такий статус особи, такі відносини людини і держави, які є характерними для сучасного демократичного світу. Адекватною формою захисту такого статусу людини, її фундаментальних цінностей стало запровадження в Україні конституційної юстиції і забезпечення права кожного звертатися до її органів.

Створення Конституційного Суду України знаменувало собою вибір європейської моделі конституційного контролю, характерною особливістю якої є те, що конституційний контроль здійснюється централізовано спеціальним судовим органом, який не входить до системи судів загальної юрисдикції і не має з ними відносин субординації. Головним завданням Конституційного Суду України є забезпечення верховенства Конституції України шляхом перевірки й оцінки на відповідність Конституції України законів та інших нормативних актів. Наведені характеристики єдиного органу конституційної юрисдикції, наявність у нього двох форм контролю (попереднього й наступного), виключне право на офіційне тлумачення Конституції і законів України, загальна обов'язковість його рішень і висновків, втрата чинності актами (їхніми частинами) з моменту прийняття рішення про їхню неконституційність визначають можливості Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. Практична діяльність Конституційного Суду України також свідчить, що він наділений такими повноваженнями, які дають йому можливість здійснювати охорону Конституції України і забезпечувати захист основних прав і свобод людини.

На час прийняття Конституції України країни Західної Європи вже мали багатий досвід захисту конституційних прав громадян засобами конституційного контролю. Ті чи інші види конституційних скарг забезпечували прямий доступ громадян до конституційного правосуддя. Однак, на відміну від інших інститутів конституційного контролю, інститут конституційної скарги Україна не запозичила. Мабуть, у цьому виявлялася певна обережність, адже конституційна скарга вимагає копіткої процедури опрацювання, вивчення, аналізу великої кількості клопотань громадян, з яких до судового розгляду потрапляє дуже незначна частина (3–5 %).

Натомість Конституція України запровадила іншу форму безпосереднього доступу громадян до конституційного правосуддя — конституційне звернення, аналогів якої, на наш погляд, немає у жодній країні світу.

Професор А. Селіванов, підкреслюючи потребу прямого доступу громадян до конституційного правосуддя, зазначає, що саме вони як основний суб'єкт у державі повинні мати можливість усувати обмеження своїх конституційних прав¹. Слід погодитися і з тим, що право на правосуддя є лише тоді повним, коли включає можливість звернення до вищих судових органів країни².

П'ятнадцятирічна діяльність Конституційного Суду України не розставила всі крапки в питаннях прийнятності для України тієї чи іншої форми прямого доступу громадян до конституційного правосуддя з метою захисту своїх конституційних прав і свобод. Функціонування в Україні інституту конституційного звернення постійно супроводжується дискусіями щодо необхідності запровадження конституційної скарги.

Взагалі характерною ознакою ставлення до інституту конституційної скарги є те, що в країнах, де її немає, прагнуть до її запровадження, а в країнах, де конституційна скарга в тій чи іншій формі є, серйозно замислюються про її обмеження. Причинами цього, як уже неодноразово зазначалося, є великий потік індивідуальних звернень громадян до конституційних судів, що становлять 90–97 % кількості всіх справ, та їхня недостатня обґрунтованість — викладені у них факти порушень прав підтверджуються лише в 1–4 % випадків. Тому дійсно має місце переважаність конституційних судів конституційними скаргами, що призводить до зниження ефективності їхньої діяльності, створює перешкоди у виконанні ними своїх функцій, у тому числі з захисту прав і свобод громадян³.

Водночас важливість цього інституту захисту прав і свобод людини не можна заперечувати. У свою чергу, Венеціанська комісія заявила, що вона підтримуватиме ініціативу країн, які прагнуть запровадити конституційну скаргу. З метою популяризації цього правозахисного інституту вона підкреслює такі його ознаки: конституційна скарга застосовується у випадку порушення основних прав і свобод людини; є додатковим засобом правового захисту і може бути подана після вичерпання основних засобів захисту; предметом оскарження може бути закон, акт органу управління, судові рішення, а також бездіяльність органів влади; скарга може бути подана будь-якою особою, яка вважає себе потерпілою в результаті порушення її основних прав і свобод.

Розглядаючи конституційну скаргу як форму прямого доступу громадян до захисту своїх прав і свобод, слід відзначити певні тенденції її розвитку. Голова Конституційного Суду Угорської Республіки П. Поцолай зазначає, що практика роз-

¹ Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К. : УАІД «Рада», 2009. — С. 204–205.

² Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности : перев. с франц. — М. : Изд. группа «Прогресс — Универс», 1993. — С. 289.

³ Поцолай П. О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия. — Минск, 2010. — С. 29–37.

гляду конституційних скарг у конституційних судах європейських країн свідчить про перехід від контролю за конституційністю законів до контролю за застосуванням законів, що вказує на заміну контролю над законодавцем контролем над судовою владою. Таким чином, можна стверджувати, що конституційна скарга все більше стає формою захисту суб'єктивних прав громадян, який здійснюється шляхом конкретного конституційного контролю.

Чи є зазначена тенденція виправданою, покаже час. Але є побоювання, що крен конституційних судів у бік контролю за судовою владою може призвести до перетворення їх у найвищу інстанцію системи судів загальної юрисдикції з характерним для останніх прагматизмом у здійсненні правосуддя. Натомість конституційні суди мають високе призначення — бути виразниками ідей права, давати своє судження про відповідність закону праву, об'єктивно відображати таке розуміння права, яке є зліпком конкретних реалій сучасного життя, соціально-економічних, політичних та інших відносин, культурних традицій тощо¹. Це призначення конституційних судів реалізується насамперед шляхом тлумачення правових норм, особливо конституційних, а конституційне звернення як форма реалізації права громадян на отримання тлумачення Конституції і законів повною мірою йому відповідає.

У конституційному зверненні основним засобом захисту прав і свобод є офіційне тлумачення положень Конституції і законів України. Шляхом з'ясування і роз'яснення суб'єкту права на конституційне звернення, а також усім суб'єктам правовідносин відповідних норм позитивного права забезпечується розуміння, реалізація та захист (у судах загальної юрисдикції) суб'єктивного права громадян.

Суб'єктом права на конституційне звернення, як і в конституційній скарзі, є громадяни, іноземці, особи без громадянства, а також юридичні особи. Тобто доступ до конституційного правосуддя за конституційним зверненням забезпечується як в індивідуальному порядку, так і від юридично оформлених за виробничими, громадськими чи іншими інтересами угруповань людей.

Конституційне звернення, на відміну від окремих видів конституційних скарг, не вимагає використання яких-небудь попередніх засобів вирішення справи. Підставою для конституційного звернення до Конституційного Суду України фізичних та юридичних осіб є по суті наявність факту правової невизначеності у формі неоднозначного застосування судами чи органами державної влади положень Конституції та законів України.

У таких випадках кожна особа, вважаючи, що факт правової невизначеності у вказаній формі може призвести або вже призвів до порушень її конституційних прав і свобод, вправі безпосередньо звернутися до Конституційного Суду України з вимогою здійснити тлумачення неоднозначно застосованих правових норм. Очевидною перевагою конституційного звернення над конституційною скаргою є те, що шляхом тлумачення неоднозначних норм попереджується порушення суб'єктивних прав не лише суб'єкта права на конституційне звернення, а

¹ *Иванов Л. О соотношении философского анализа права и конституционного нормоконтроля // Сравнительное конституционное обозрение. — 2010. — № 5 (78). — С. 17.*

й прав сотень тисяч громадян, щодо яких мали застосовуватися ці норми. Натомість з конституційною скаргою особа може звернутися лише тоді, коли її права вже порушено і нею були використані основні засоби їх.

Інститут конституційного звернення, на нашу думку, є досить гнучким засобом забезпечення прав і свобод людини. Згідно з Законом України «Про Конституційний Суд України» єдиний орган конституційної юрисдикції може надати офіційне тлумачення неоднозначно застосованої норми або, виявивши в ній ознаки невідповідності Конституції України, визнати її неконституційною в одному й тому самому провадженні. Власне, закладений в основу діяльності Конституційного Суду України принцип верховенства права дозволяє йому лише з підстав правової невизначеності визнати таку норму (положення) закону неконституційною. Тобто в інституті конституційного звернення для забезпечення і захисту прав та свобод органічно поєднуються офіційне тлумачення і конституційний контроль без будь-яких додаткових процедур.

Проте слід зазначити, що сфера конституційного захисту основних прав і свобод людини у разі застосування конституційного звернення вужча, ніж у разі конституційної скарги. У разі конституційного звернення можна надати роз'яснення положень Конституції та законів і здійснити нормоконтроль лише щодо положень законів, тоді як в конституційній скарзі, окрім законів, нормоконтроль може здійснюватися і щодо підзаконних актів, судових рішень і бездіяльності органів влади. Однак слід зважати, що сфера нормоконтролю в різних видах конституційних скарг є різною і може поширюватися тільки на закони.

Не применшуючи значення конституційного звернення як форми прямого, індивідуального та колективного звернення громадян до Конституційного Суду України, слід визнати наявність деяких проблем, що утруднюють його застосування.

Перш за все це стосується поняття підстави для конституційного звернення, якою відповідно до закону є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України (неоднозначність)¹. Певний час вважалося, що неоднозначність як підставу для звернення до Конституційного Суду України необхідно виявляти у вищих судових інстанціях або в правозастосовній діяльності вищих органів державної влади. Однак якихось вимог щодо рівнів виявлення неоднозначності закон не встановлює. Тоді дійшли висновку, що неоднозначність може бути виявлена на будь-якому рівні органів державної влади, але правозастосування має бути відображено в їхніх актах і на рівні будь-якої судової інстанції за умови, що рішення суду набрало законної сили.

Врешті Конституційний Суд України став на позицію, що під неоднозначністю слід розуміти ситуацію, коли одна й та сама норма правового акта за однакових обставин застосовується органами державної влади по-різному. На наш погляд, і така позиція є дещо жорсткою та призводить до звуження доступу громадян до Конституційного Суду України. Вона передбачає, що правова невизначеність може бути усунена у разі, коли у суб'єктів правовідносин складуться однакові

¹ Стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

(такі самі, ідентичні) обставини, тоді як поява неоднозначності — це вже факт порушення чийось суб'єктивних прав. У зв'язку з цим автор неодноразово пропонував в основу критерію прийняття конституційних звернень до розгляду покласти фактичну наявність труднощів у розумінні і відповідно правозастосуванні відповідної норми права.

Ще однією проблемою у реалізації права на конституційне звернення є підтвердження неоднозначності у правозастосовній діяльності органів державної влади. Конституційний Суд України став на позицію, що листи-роз'яснення Міністерства юстиції України, митних, податкових та інших органів не є актами правозастосування, а тому не свідчать про неоднозначність. Оскільки закон не встановлює якихось форм прояву неоднозначного застосування Конституції і законів, а сам факт неоднозначності, незалежно від її форми, вже є порушенням чийось прав, то попри суперечки науковців, що є актом правозастосування, для усунення правової невизначеності такі листи-роз'яснення слід брати до уваги.

На нашу думку, інститут конституційного звернення в Україні відповідає європейським стандартам прямого, індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя. Він дає можливість знати, розуміти, повною мірою реалізовувати громадянами свої конституційні права та забезпечувати їх захист. Водночас законодавче вдосконалення підстав для конституційних звернень і розширення можливостей застосування в цьому інституті нормоконтролю дасть змогу значно розширити доступ громадян до конституційного правосуддя. Власне, за таких умов конституційне звернення може бути українським варіантом європейської конституційної скарги. При цьому слід мати на увазі, що Конституційний Суд України визнав конституційне звернення як право громадян звертатися з питань офіційного тлумачення Конституції і законів України (Висновок від 14 березня 2001 року № 1-в/2001)¹, а запровадження другої форми прямого доступу громадян до конституційного правосуддя — конституційної скарги — було б надмірним.

Водночас слід зазначити, що Конституція і чинне законодавство України передбачають можливості й опосередкованого доступу громадян до конституційного правосуддя, які за їх належного врегулювання можуть бути досить ефективними для захисту прав і свобод.

Однією з опосередкованих форм доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні є звернення до Конституційного Суду судів загальної юрисдикції. Статтею 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачено, що у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється. За таких умов відкривається конституційне провадження і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно.

Положення, що підставою для зупинення провадження у суді загальної юрисдикції є наявність спору щодо конституційності закону, свідчить, що ініціатором звернення з приводу конституційності закону може бути будь-який учасник судо-

¹ Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 12. — Ст. 494.

вого процесу або, власне, сам суд. Водночас це положення не викликає сумніву, що рішення про звернення для здійснення конституційного контролю приймає саме суд загальної юрисдикції, в якому розглядається спір.

Проте сталося так, що в законодавчій діяльності ця форма доступу громадян до конституційного правосуддя не знайшла належного розвитку, більше того, була дещо викривлена. Так, Цивільний процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства України підставою для зупинення провадження у справі і направлення матеріалів для здійснення конституційного контролю визначили не наявність у суді спору щодо конституційності норми закону, а «виникнення у суду сумніву» щодо конституційності закону (стаття 8 Цивільного процесуального кодексу України, стаття 9 Кодексу адміністративного судочинства України). На наш погляд, таке, відмінне від Закону «Про Конституційний Суд України», формулювання не свідчить про можливість учасників процесу у суді загальної юрисдикції порушувати питання про перевірку закону на конституційність. Складається враження, що таке право має лише суд. Але ще гіршим є те, що господарсько-процесуальне і кримінально-процесуальне законодавство взагалі не містить норм, за якими у процесі відповідного судочинства його учасники або хоча б суд могли порушити питання про перевірку Конституційним Судом України сумнівної норми закону на її конституційність.

Ці колізії та прогалини в процесуальних законах є лише однією з причин, чому ця опосередкована форма доступу громадян до конституційного правосуддя за захистом прав не знаходить свого застосування в Україні.

Суттєвою причиною незатребуваності цієї форми доступу є неможливість судів загальної юрисдикції безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з приводу перевірки сумнівної норми закону на її конституційність. Статтею 150 Конституції України встановлено, що суб'єктом права звернення до Конституційного Суду України з приводу перевірки законів та інших актів на їхню відповідність Конституції серед судових органів є лише Верховний Суд України.

На наш погляд, ситуація навколо цієї форми опосередкованого доступу громадян до конституційного правосуддя із завершенням судової реформи в Україні ще дещо ускладнилася. Відповідно до статті 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до системи судів загальної юрисдикції входять вищі спеціалізовані суди: з розгляду цивільних і кримінальних справ, з розгляду господарських справ, з розгляду адміністративних справ. Ці суди є судами касаційної інстанції і розглядають справи відповідної судової юрисдикції, узагальнюють відповідну судову практику, надають методичну допомогу спеціалізованим судам нижчого рівня з метою однакового застосування законів, а також дають їм рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства. Натомість Верховний Суд України таких повноважень вже не має (стаття 32).

Пленум вищого спеціалізованого суду має право за власної потреби цього суду приймати рішення про звернення до Верховного Суду України з питанням про направлення до Конституційного Суду подання щодо конституційності законів та інших правових актів. Проте вищий спеціалізований суд жодним чином не причетний до ініціювання та направлення звернень до Конституційного Суду України з цього питання своїми нижчими судами. Таким чином, в умовах, коли у

системі судів загальної юрисдикції сформувався спеціалізований суди на чолі з вищими спеціалізованими судами, виникає питання щодо участі вищих спеціалізованих судів в ініціюванні направлення до Конституційного Суду України подань про перевірку закону на конституційність. Адже саме вищі спеціалізовані суди, а не Верховний Суд України є найвищими інстанціями відповідної юрисдикції і саме вони можуть надавати методичну допомогу своїм нижчим судам щодо однакового застосування законів.

Отже, колізії та прогалини в законах, наявність інстанційності у зверненні до Конституційного Суду України роблять опосередкований (через суди загальної юрисдикції) доступ громадян до конституційної юстиції маломожливим. Тому не випадково до Конституційного Суду України за його п'ятнадцятирічну діяльність надійшло лише декілька подань Верховного Суду України за ініціативою судів загальної юрисдикції. Щоправда, Пленум Верховного Суду України у Постанові від 1 листопада 1996 року № 9 дав певні роз'яснення, як можуть діяти суди, коли у конкретній справі виникне питання про невідповідність закону, що застосовується, Конституції України. Однак ці роз'яснення мають рекомендаційний характер і не можуть бути правовою підставою для прийняття судами відповідних процесуальних рішень.

На наш погляд, усунення зазначених перешкод і надання можливості будь-якому суду загальної юрисдикції за власною ініціативою чи за ініціативою учасників судового процесу безпосередньо направляти до Конституційного Суду України подання про перевірку конституційності положень законів буде вагомим кроком у справі розширення доступу громадян до конституційного правосуддя. У разі вдосконалення цієї форми звернення можна розраховувати на кваліфікований підхід до виявлення сумнівних положень закону, обґрунтовану мотивацію їхньої неконституційності, можливість попередження неправомірних рішень судів, а тому і порушень прав і свобод громадян.

Варто дослідити можливості ще однієї опосередкованої форми доступу громадян до конституційної юстиції — через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Конституція визнала за омбудсменом право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з приводу здійснення контролю за конституційністю законів та інших правових актів, що стосуються прав і свобод людини. Та знову-таки механізм доступу громадян до конституційного правосуддя через омбудсмена в законодавстві не визначено. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не містить яких-небудь положень, які давали б можливість громадянам знати, що вони мають право звертатися до омбудсмена з приводу внесення ним подання до Конституційного Суду України про перевірку на конституційність закону або іншого акта, який порушує їхні конституційні права і свободи або може призвести до їх порушень. У статті 17 цього Закону лише зазначено, що Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Зрозуміло, що за таких обставин можливості омбудсмена щодо захисту основних прав і свобод людини шляхом конституційного правосуддя використовуються слабо. Водночас, на нашу думку, немає жодних підстав, щоб заперечувати право

кожного звернутися до омбудсмена з мотивованою заявою щодо внесення подання до Конституційного Суду України про перевірку на відповідність Конституції України закону або іншого нормативно-правового акта. При цьому підставою для відмови в задоволенні такої заяви може бути лише відсутність аргументів щодо неконституційності закону або іншого нормативно-правового акта.

У свою чергу, до конституційного подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке він може подавати до Конституційного Суду України, законодавство також не ставить інших суттєвих вимог, окрім правового обґрунтування тверджень щодо неконституційності правового акта. Тобто доступ громадян до конституційного правосуддя за посередництвом омбудсмена, за умов належного врегулювання цього питання в законодавчому порядку, може виявитися простішим і ефективнішим, ніж звернення до Конституційного Суду України в індивідуальному порядку — шляхом подачі конституційної скарги.

На наш погляд, громадянам простіше захищати в Конституційному Суді України свої права за посередництвом омбудсмена й у випадках, коли це може бути здійснено шляхом офіційного тлумачення Конституції та законів України. Справа в тому, що для прийняття до провадження конституційного подання Уповноваженого потрібно зазначити в ньому практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції або законів, що не викликає значних труднощів. У разі якщо особа самостійно буде звертатися до Конституційного Суду України, вона має довести наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів та фактів, коли це може призвести або призвело до порушення її конституційних прав і свобод, що потребує неабияких знань.

Вважаємо, що законодавче врегулювання механізму реалізації права громадян за посередництвом омбудсмена захищати свої права у Конституційному Суді, а також надання права судам загальної юрисдикції безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України у випадку виникнення в суді спору щодо конституційності положень закону або іншого акта значно розширить можливості конституційного захисту основних прав і свобод громадян. А за наявності в Україні такої прямої форми доступу до конституційної юстиції, як конституційне звернення, що поєднує можливість здійснення тлумачення і нормоконтролю, питання запровадження конституційної скарги може взагалі втратити актуальність.