

ВПЛИВ ДІЯЛЬНОСТІ

Конституційного Суду України на систему прав і свобод людини та громадянина в Україні



В. В. Радзієвська

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради
України

Стаття присвячена вивченню діяльності Конституційного Суду України з точки зору захисту прав і свобод людини та громадянина. Обґрунтовується роль та вплив його діяльності на систему прав і свобод.

Ключові слова: права і свободи людини та громадянина, система прав і свобод, Конституційний Суд України.

Стаття посвящена изучению деятельности Конституционного Суда Украины с точки зрения защиты прав и свобод человека и гражданина. Обосновывается роль и влияние его деятельности на систему прав и свобод.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, система прав и свобод, Конституционный Суд Украины.

This article is devoted to studying of activity of the Constitutional Court of Ukraine from the point of view of protection of the rights and freedoms of the person and the citizen. The role and influence of its activity on system of the rights and freedoms locates.

Keywords: human and citizen rights and freedoms, the system of rights and freedoms, the Constitutional Court of Ukraine.

Існування людини в суспільстві та державі неможливе без визнання за нею певного переліку фундаментальних прав і свобод, що становить ядро і є основним елементом правового статусу людини. Вони, будучи закріпленими в Основному Законі держави, визначають міру можливої поведінки, відображають певні її форми та межі, можливість користуватися політичними, економічними, соціальними, духовними благами, що зобов'язує державу гарантувати та охороняти їх. Конституційні права і свободи мають власну систему й ознаки, що відрізняють їх від інших прав та свобод (володіють верховенством і є правовою базою для прийняття решти прав і свобод, які повинні відповідати їм; є нормами прямої дії та мають гарантований зміст; базуються на конституційних принципах рівності для кожного й не можуть обмежуватися чи скасовуватися).

Уся діяльність держави спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що відображається у прийнятті відповідної нормативно-правової бази – законодавства України. Основним законом країни є Конституція, де визначена спрямованість та основні принципи діяльності держави. Законодавче закріплення прав і свобод людини та громадянина передбачає низку заходів з боку держави щодо створення засобів та механізмів їх реалізації, в іншому разі права і свободи означені лише декларативним характером.

Дієвість державних механізмів щодо реалізації кожним своїх прав і свобод обмежена певною низкою проблем. Однією з них є недосконалість законодавчих механізмів реалізації та гарантування прав і свобод людини та громадянина в Україні. Закони України визначають зміст і обсяг прав і свобод людини, унор-

мованих в Основному Законі, принципи, а також форми і процедуру їх реалізації, суб'єктно-об'єктний склад відповідних правовідносин, гарантії реалізації тих чи інших конституційних прав і свобод тощо. Проте багато конституційних прав і свобод людини і громадянина залишаються законодавчо не визначеними, або відповідні закони України застарили і не дають змоги ефективно реалізовувати закріплені в них конституційні права і свободи людини в сучасних правових реаліях.

Проблема полягає в тому, що маючи білі плями в законодавстві, його подальше вдосконалення не повинно передбачати і призводити до обмеження чи звуження або скасування обсягу основних прав і свобод людини та громадянина. На заваді таких змін, дотримання або розв'язання проблем, що виникають у стосунках між державою, суспільством та людиною гарантовано стоїть Конституційний Суд України. Відповідно до цього актуальними постають питання не лише в створенні відповідних механізмів забезпечення та реалізації кожним своїх прав і свобод, а й недопущення звуження чи скасування їх при прийнятті нових нормативно-правових актів.

На сьогодні маємо великий багаж змістовних праць вітчизняних фахівців, таких, як: В. Г. Буткевич, П. Б. Євграфова, М. І. Козюбра, О. В. Марцеляк, В. В. Копейчиков, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, М. Д. Савенко, А. О. Селіванов, В. П. Тихий, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, М. В. Цвік, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін., які розглядали проблематику прав людини у розрізі сучасної науки конституційного права, суть якого полягає в тому, що права і свободи людини і громадянина вивчаються як один з фундаментальних інститутів консти-

туційного права. Проте розвиток суспільства та держави, підвищення рівня правосвідомості громадян потребує нових наукових досліджень та пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства, вивчення тих органів, що покликані забезпечувати верховенство права та здійснювати охорону Конституції України.

Після здобуття незалежності та суверенітету Українською державою суспільство пов'язувало становлення нових стандартів гарантування і дотримання прав людини і громадянина. Відповідно до цих очікувань у Конституції України була відтворена система фундаментальних прав людини, установлена Загальною декларацією прав людини 1948 р., Пактами про політичні і громадянські, соціальні та економічні права 1966–1968 рр., доповнена низкою прав людини «нового покоління» (на безпечне довкілля, право на інтелектуальну власність, свободу творчості).

Конституція України 1996 р. закрила права і свободи людини та громадянина системно. Тобто на рівні їх теоретичного моделювання і сприйняття вони поділяються на особисті, політичні, економічні, соціальні та культурні права й свободи. Єдність і внутрішня узгодженість системи конституційних прав та свобод не виключає їх групування за однією або кількома підставами. Класифікація прав і свобод має будуватися не довільно, а охоплювати зазначену систему як єдиний правовий організм. Важливо забезпечити комплексність конституційної регламентації правового статусу людини та громадянина, тобто пов'язати права й свободи людини і громадянина та їх обов'язки з гарантіями їх реалізації, також пов'язати норми конституційного матеріального права з процесуальними нормами, які врегульовують процес практичного здійс-

нення конкретних прав і свобод людини і громадянина.

Однак високий рівень нормативного закріплення прав і свобод людини не був адекватно забезпечений їх ефективним захистом з боку держави через вади системи правосуддя, низьку дієвість правоохоронних і правозахисних органів та нестабільність політичної системи. Укоріненість у суспільній свідомості політичних і громадянських прав як таких, що походять від держави, сприйняття держави як інституту, що перебуває над законом, контроль, за яким з боку громадян практично унеможливується.

Так, відповідно до спеціальних цілей та завдань, покладених на орган конституційної юрисдикції відповідно до чинного законодавства, здійснюючи перевірку нормативно-правових актів на відповідність Основному Закону, Конституційний Суд слугує певним фільтром. Тобто підвідомчий нормативний акт, який перевіряється Конституційним Судом, проходить певні стадії інтерпретації, процесу з'ясування суті всіх правових норм, на яких вони базуються. Після цього в більшості випадків він визнається неконституційним та втрачає силу. Потрібно сказати, що інтерпретаційну функцію Конституційний Суд здійснює не лише при перевірці на відповідність Конституції, а й у деяких випадках ця функція має місце при тлумаченні Конституції та законів України.

При здійсненні інтерпретаційної функції Конституційний Суд виявляє недоліки в системі законодавства, тим самим указує на прогалини. Стосовно визначення поняття «прогалини» в праві та їх суті виділяють два основних підходи. Перший підхід полягає у тому, що прогалина характеризується як повна або часткова відсутність норм пра-

ва, що регулюють певне коло суспільних відносин. З іншого боку, прогалини – це повна або часткова відсутність у чинному законодавстві необхідних юридичних норм. При цьому головним є трактування суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню [2].

Тож відповідно до цього орган конституційної юрисдикції характеризується як «негативного» або «позитивного» законодавця. Доцільним є приведення певних міркувань науковців, юристів-практиків стосовно цього. Зокрема, В. Тихий вказує, що «визнаючи той чи інший правовий акт неконституційним і тим самим скасовуючи його, Конституційний Суд України виконує функцію «негативного правотворця», у той час як правотворець займається «позитивною правотворчістю». У свою чергу, В. Шаповал вважає, що існують певні застереження стосовно природи рішень і висновків у справах щодо конституційності та інших визначених нормативних актів і чинних міжнародних договорів відповідно. Наслідком їх прийняття є здійснення т. зв. «негативної нормотворчості», «Але було б надміру категоричним стверджувати, що такі рішення та висновки Конституційного Суду України є нормативними актами». Слушним є також зауваження М. Козюбри, з яким цілком погоджуємося, що «Конституційний Суд не належить до правотворчих органів, хоча його часто іменують «негативним законотворцем» [2].

Отже, виходячи з того, що Конституція України не визначила права законодавчої ініціативи за Конституційним Судом, то цей орган може лише вказувати на прогалини, а не оцінювати їх та досліджувати. У разі, якщо предметом апелявання до Конституційного Суду є дослідження та оцінювання прогалин, то дана справа передбачає відмову у від-

критті провадження. Практика Конституційного Суду свідчить, що такі прецеденти мали місце. Так, в Ухвалі Конституційного Суду від 9 липня 1998 р. № 35 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» Суд зазначив: «... усунення прогалин у нормах законів... є прерогативою законодавчого органу, а не Конституційного Суду України» [9]. Стосовно колізій та заповнення прогалин у законодавстві Конституційний Суд висловив в Ухвалі від 15 січня 2004 р. №1 таку думку: «... усунення колізій і заповнення прогалин у законодавчих актах згідно зі ст. 85 Конституції України є виключною компетенцією Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні» [10]. Таким чином, відповідно до законодавства до повноважень Конституційного Суду не належать виявлення та дослідження законодавчих прогалин та їх заповнення. Але виконуючи свої функції стосовно контролю конституційних актів та дання офіційних тлумачень Конституції та законів України, безумовно ця проблема присутня.

Винесене судом рішення з конкретного спору містить правило поведінки, що має обов'язковий характер для сторін спору. У такому розумінні судові рішення нагадує правову норму. Інша річ, що правова норма розрахована на багаторазове застосування, а судові рішення, як правило, персоніфіковане і стосується лише певної ситуації. Виходячи з вищезазначеного, Конституційний Суд не є законотворцем, оскільки рішення та ухвали не містять новоутворених норм права, а лише вказують на слабкі місця в законодавстві,

що активізує законодавчий орган країни до усунення останніх.

Проте, на думку деяких науковців, потрібно допускати можливість надання владних функцій і конкретному судовому рішення, поширивши його дію на широке коло аналогічних ситуацій, а отже, допускають можливість створення судами норм права і визнання їх рішення джерелом права.

Розглядаючи рішення, що ухвалює Конституційний Суд України, слід відзначити, що вони є обов'язковими для виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені. Такі риси зазначених рішень з огляду на те, що вони призводять до скасування чи зміни окремих положень відповідних правових актів, дають змогу віднести їх, на думку багатьох правознавців, до джерел права [3].

Проте є особливості, які відрізняють їх від інших джерел права – законів та підзаконних нормативно-правових актів. По-перше, прийняття закону завжди зумовлене практичною потребою у регулюванні тих чи інших суспільних відносин, є реакцією на існуючі в суспільстві конфлікти, які потребують вирішення. Натомість рішення Конституційного Суду стосуються лише чинних законів та інших правових актів і тільки у випадку, коли виникає потреба у з'ясуванні їх відповідності Конституції України чи офіційному тлумаченні. Воно «не самостійне» у тому сенсі, що прив'язане до правового акта, прийнятого іншим органом.

Призначенням цього рішення є усунення ускладнень при застосуванні тих чи інших правових норм, забезпеченні їх чіткої інтерпретації, усуненні неузгодженостей з Конституцією України, допущених через різні обставини при прийнятті відповідного закону чи іншого правового акта.

По-друге, рішення Конституційного Суду України є «несамостійним» і тому, що приймається за ініціативою інших суб'єктів, яка виявляється у зверненні та поданні. До таких саме допоміжних форм (джерел) права відносять і роз'яснення інших вищих судових органів з питань застосування законодавства [7].

Але (тут слід не погодитися) для Конституційного Суду принципове значення при здійсненні ним повноважень має самообмеження. Адже він є найвищим охоронцем конституційності держави і, отже, не лише контролює дотримання Конституції, а й зобов'язаний суворо виконувати приписи Основного Закону, де закріплено статус Суду (ст. ст. 147-153 Конституції України). «Самообмеження – це ознака самостійності конституційного правосуддя, його призначення бути судом, у якому принцип верховенства права стає реально відчутним у встановленні конституційності правових актів...» [4, с. 70-71].

Таким чином, за умов визнання за Конституційним Судом права законодавчої ініціативи та прирівняння його актів до джерел права порушився б баланс між державними органами. Оскільки юридичні характеристики актів, що приймаються органом конституційної юрисдикції, визначальною мірою обумовлюють положення та роль Конституційного Суду України в системі стримувань і противаг в механізмі захисту конституційної законності. У зв'язку з цим особливого значення набуває теза про ненормотворчу природу діяльності Конституційного Суду України в здійсненні його основних повноважень. Заперечення цієї тези, по суті, вивело б цей орган із системи поділу влади і перетворило б його на основну загрозу верховенства Основного Закону України. Ви-

ходячи з цього, проблема забезпечення балансу влад та утвердження верховенства Конституції України в системі національних правових актів зумовлює необхідність обмежень дії кожної державної інституції в межах Конституції і законів України. Це повною мірою стосується і єдиного органу конституційної юрисдикції. Діяльність Конституційного Суду України, як і інших вищих владних структур, повинна здійснюватись у конституційно визначених процедурних формах і межах. Згідно зі статтею 19 Конституції України всі органи державної влади повинні діяти лише у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України [1]. Безперечно, імперативна вимога ст. 19 своїм регулятивним впливом охоплює й правотлумачну діяльність Конституційного Суду України, яка ґрунтується на положеннях Конституції і Закону України «Про Конституційний Суд України» [5]. При цьому слід урахувати, що Конституційний Суд України в державній структурі посідає особливе місце й відіграє істотну роль у забезпеченні дії системи стримувань і противаг. Також це не є можливим з огляду на принципи, текстуально відтворені в самому Основному Законі України, насамперед на принципі поділу влади (на законодавчу, виконавчу і судову). Визнання за рішеннями та висновками Конституційного Суду України нормотворчої природи фактично призвело б до того, що він був би поставлений над усім державним механізмом і навіть над самою Конституцією України [8].

Отже, питання про те, якою є юридична природа рішень і висновків Конституційного Суду України, безпосередньо пов'язана із проблематикою визначення функціональних меж діяльності Суду. Зазначена проблемати-

ка має не тільки суто теоретичне, а й практичне значення, оскільки стосується можливості втручання Конституційного Суду України в межі компетенції інших владних структур. Суд має право лише тлумачити норми Основного Закону України та поточного законодавства, але він не може стати ще одним законодавцем. Він не може модифікувати правову норму [6], змінити її структуру (може лише її скасувати чи здійснити її тлумачення), інакше він перетвориться на законодавця, а це не є функцією єдиного органу конституційної юрисдикції. При офіційному тлумаченні Конституції та законів України Конституційному Суду України важливо не допустити підміни єдиного конституційно визначеного законодавця – Верховну Раду України. Проте, не дивлячись на те, що акти Конституційного Суду не є джерелами права, вони мають не тільки науково-теоретичну, а й практичну значимість. Але це стає дієвим лише при виконанні рішень цього органу, що є одним з важливих чинників при здійсненні захисту прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, правові позиції, що містяться у відповідних актах Конституційного Суду, є результатом системного тлумачення норм закону відносно основних принципів та постулатів, що містяться в Конституції України. А їх практичне значення сприяє поглибленому розумінню конституційних норм та принципів у нормотворчій та правозастосовній сферах при захисті прав і свобод людини та громадянина. Саме це є головним для розвитку будь-якого правового інституту та системи прав і свобод зокрема. Тільки за таких умов рівень захищеності, утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина відповідатиме вимогам демократичної правової держави.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – №30. – С. 141 (зі змінами та доповненнями).
2. Конституційний Суд України. Національна доповідь на тему: «Проблеми законодавчих прогалин в конституційній юриспруденції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.confcoconsteu.org
3. *Лившиц Р. З.* Теория права / Р. З. Лившиц. – М., 1994. – С. 110.
4. *Селіванов А. О.* Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя / А. О. Селіванов. – К. : Логос, 2012. – 152с.
5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
6. *Харбиева Т.* Процессуальные вопросы толкования Конституции в деятельности Конституционного Суда / Т. Харбиева // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 21.
7. *Хорошковська Д. Ю.* Роль судової практики в системі джерел права України: теоретичне дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Ю. Хорошковська. – К., 2006. – С. 9-12.
8. *Шаповал В.* Становлення конституційної юрисдикції в Україні / В. Шаповал // Правова держава. – 1998. – Вип. 9. – С. 115.
9. Ухвала Конституційного Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України щодо офіційного тлумачення статей 19 і 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 9 липня 1998 р. № 35 : Конституційний Суд; Ухвала від 09.07.1998 р. № 35-у / 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 2 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» та про офіційне тлумачення частини третьої статті 82 Земельного кодексу України від 15.01.2004 р. № 1-у/2004 : Конституційний Суд; Ухвала від 15.01.2004 р. № 1-у/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>