

К. АЙРІЯН

провідний спеціаліст Служби забезпечення діяльності заступників Голови Конституційного Суду України, ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ України



УДК 342.565.2(477)

Аспекти запровадження інституту конституційної скарги в Україні

У статті висвітлюються аспекти створення інституту конституційної скарги в Україні. Звертається увага на позитивні та негативні риси інституту конституційної скарги, наголошуючи на потребі об'єднання зусиль науковців, практикантів для збалансування проблем, пов'язаних із запровадженням інституту конституційної скарги в Україні.

Ключові слова: конституційне звернення, інститут конституційної скарги, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми. Для нашої країни є дуже актуальним питання запровадження інституту конституційної скарги. Серед процедур, які використовують органи конституційної юрисдикції в багатьох зарубіжних країнах для захисту прав та свобод людини і громадянина, чи не найпопулярнішим є розгляд конституційних скарг. Сутність інституту конституційної скарги сьогодні зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням

про перевірку конституційності владних актів, якими порушуються, на їх думку, їхні права і свободи. На жаль, у законодавстві України цей інститут не знайшов свого відображення, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти перевантаженню Конституційного Суду України такими справами. Разом з тим це обмежує можливості громадян щодо захисту своїх прав національними правовими засобами, зокрема і в Конституційному Суді України.

Конституційна скарга є визначальним елементом конституційної юстиції, саме за її допомогою фізичні та юридичні особи зможуть захищати свої права та свободи в органах конституційної юстиції [1, с. 60–69]. Оскільки у вітчизняному законодавстві така скарга не передбачена, а є лише право громадян на конституційне звернення щодо тлумачення Конституції і законів України, то можна стверджувати про звужену національну модель функціонування інституту конституційної юстиції.

Ступінь наукової розробки теми.

Інститут конституційної скарги досліджували такі вчені, як Ф. Абдулаєв, Г. Василевич, Р. Гваладзе, І. Кравець, М. Кравець, М. Крамбергер, В. Кучинський, Ф. Мерт, Дз. Пепедзе, С. Салманова. Серед українських фахівців у галузі конституційного права – І. Алексєєнко, М. Гультай, Ю. Тодика, В. Тихий, П. Євграфов, А. Селіванов, М. Тесленко, С. Шевчук, В. Шаповал, М. Савенко та ін. Але незважаючи на те, що проблеми, пов'язані із запровадженням в Україні інституту конституційної скарги, досліджувалися багатьма фахівцями, це питання все ще лишається далеким від остаточного вирішення.

На думку деяких авторів, із запровадженням інституту конституційної скарги можливості захисту основних прав і свобод громадян у Конституційному Суді України збільшаться. Але немає підстав стверджувати, що зараз вони обмежені [2, с. 125]. Погоджуючись із тим, що запровадження інституту конституційної скарги в Україні розширить можливості щодо захисту

Конституційним Судом України прав і свобод громадян, вважаємо, що висновки процитованих авторів стосовно відсутності обмежень у захисті прав і свобод громадян з боку цього Конституційного Суду України недостатньо обґрунтований.

Справді, органи державної влади мають певні повноваження щодо захисту прав і свобод громадян шляхом звернення до Конституційного Суду України з конституційними поданнями. На практиці повноважні суб'єкти влади дуже рідко звертаються до Конституційного Суду України з конституційними поданнями для захисту прав і свобод громадян. Прикладом може бути, зокрема, Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007 р. № 6-рп [3, с. 36], але при цьому самі громадяни позбавлені права звертатися до КСУ щодо конституційності відповідних правових актів.

Не врегульована ситуація щодо звернень громадян, які фактично мають характер конституційних скарг, Конституційний Суд України відмовляє у відкритті проваджень, навіть якщо такі звернення є юридично вмотивованими.

Також існує й зворотний аспект цієї проблеми. Адже у разі впровадження інституту конституційної скарги в Україні Конституційний Суд України може перетворитися на суд касаційної інстанції.

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людина, громадянин або юридична особа можуть звернутися до Конституційного Суду України [4].

Дуже важливою є думка Голови Конституційного Суду України В. А. Овчаренка про те, що Конституційний Суд України є судом права, а не факту. Досліджуючи правову норму, Конституційний Суд України діє згідно з класичним принципом юридичної герменевтики, так званим герменевтичним, або гадамерівським (за прізвиськом німецького філософа Г. Гадамера), колом. Цей принцип полягає в тому, що для пізнання тексту треба пізнати його складові, для чого слід визначити суть самого тексту. Тому для того щоб вирішити питання конституційності правової норми, Конституційному Суду України варто визначитися зі змістом цієї норми, тобто, по суті, дати її тлумачення. А щоб витлумачити правову норму, потрібно визначитися з її конституційністю, оскільки Конституційний Суд України як гарант верховенства Конституції України не тільки не може тлумачити неконституційну правову норму, а й зобов'язаний припинити її дію. Отже, інститут конституційного звернення, по суті, є засобом як отримання його суб'єктом офіційного

тлумачення положень Конституції та законів України, так і конституційного судового контролю положень законів, щодо яких дається таке тлумачення. Таким чином, за умови розширення можливостей громадян щодо індивідуального звернення до Конституційного Суду України за захистом своїх прав шляхом офіційного тлумачення Конституції і законів України та вдосконалення законодавчої процедури стосовно таких звернень з боку органів державної влади, у тому числі судової, та органів місцевого самоврядування виникає сумнів у доцільності запровадження нового для вітчизняного законодавства правового інституту конституційної скарги [5, с. 69, 70].

Зважимо на те, що фізичні та юридичні особи мають право звертатися до Конституційного Суду України виключно в рамках офіційного тлумачення Конституції та законів. Але завдяки поняттю «дискреційна юрисдикція» у разі звернення фізичних і юридичних осіб до Конституційного Суду України існує можливість визнати положення закону неконституційним у процесі розгляду конкретного конституційного звернення.

Слід зазначити, що походження терміна «дискреція» пов'язують із латинським словом *discretion*, що означає «розподіл», чи французьким еквівалентом *discretionnaire* – «залежний від власного розсуду». Але найбільш повно зрозуміти природу та сучасне значення поняття «дискреція» можна, звернувшись до англomовного варіанта цього терміна. «Discretion» – 1) свобода розсуду; 2) здоровий глузд. Дискреція передбачає одразу дві скла-

дові – вольову, яка включає вільний розсуд, та інтелектуальну (морально-правову), яка означає використання дискреційних повноважень відповідно до здорового глузду. Своєрідним компенсатором «здорового глузду» в європейській країнах є конституційні традиції та звичаї, які не дозволяють посадовій особі при реалізації дискреційних повноважень спиратися виключно на внутрішню мотивацію. Загалом інститут дискреційних повноважень може ефективно існувати за наявності одразу трьох явищ – конституційної відповідальності вищих органів влади за прийняті ними рішення, довіри між інституціями влади, втрата якої веде до зміни персонального складу цих інституцій, та стійких конституційних традицій [6, с. 49, 50].

Одним із таких прикладів є Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 р. у справі за конституційним зверненням громадянина А. О. Багінського щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): «Автор звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення в контексті вимог до спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, дані яких можуть використовуватися як доказ вини власників (співвласників) транспортних засобів. А. О. Багінський зазначає, що суди загальної

юрисдикції за однакових обставин неоднозначно застосовують положення Кодексу щодо використання даних, зафіксованих вказаними технічними засобами, як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів у частині належності та допустимості доказів, а це призводить до грубих порушень конституційних прав і свобод громадян, передбачених статтею 29, частиною другою статті 61, статтею 63 Конституції України.

Автор клопотання також наголошує, що положення частини першої статті 14¹ Кодексу презумують відповідальність власника (співвласника) транспортного засобу за вчинене правопорушення. На його думку, виходячи з принципу верховенства права, конституційна презумпція невинуватості особи поширюється і на обвинувачення її у вчиненні адміністративного правопорушення». У ході розгляду звернення Конституційний Суд України прийняв рішення про визнання статті 14¹, частини шостої статті 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення – неконституційними [7, с. 13].

Але слід зауважити, якщо б це письмове клопотання не відповідало вимогам конституційного звернення, то Конституційний Суд України не зміг би звернути увагу на зазначену норму. В цьому і полягає суперечність умов для розгляду та подання конституційного звернення і конституційної скарги, які схожі в основі, але все ж мають свої особливості. Законодавством чітко визначенні підстави і умови звернення. У разі зіткнення фізичної чи юридичної особи з прогалинами у правових

актах чи окремих їх положеннях вона не може вжити необхідних заходів. Оскільки чинне законодавство не надає фізичним та юридичним особам права на безпосереднє оскарження неконституційних актів у Конституційному Суді України, інститут конституційної юстиції повинен унеможливити застосування до приватних осіб неконституційних законів. Інакше реалізація принципу гуманізму, закріпленого у ст. 3 Конституції України, перетворюється на декларативну профанацію, а взаємовідносини держави і людини набувають одностороннього характеру етатотризму [8, с. 18].

Нині загострюється питання про завантаження Конституційного Суду України у разі запровадження інституту конституційної скарги, що вплине і на якість винесених Конституційним Судом України рішень.

Суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини у відставці Д. Хьоміг на міжнародній конференції, організованій Конституційним Судом України спільно з Венеціанською комісією Європи та Німецьким фондом міжнародного права співробітництва, наголосив: «Якщо скаржник вважає застосовану до нього норму неконституційною, він спочатку повинен звернутися зі своєю скаргою до відповідного суду і таким чином вичерпати всі засоби захисту. Тільки після того, які він не досяг там бажаного результату, йому в рамках спрямованої проти судових рішень конституційної скарги відкривається шлях до перевірки відповідної норми у Федеральному Конституційному Суді. У такий спосіб відбувається так би мовити розвантаження Феде-

рального Конституційного Суду і гарантується, що спірне питання, щодо якого він має прийняти остаточне конституційно-правове рішення, вже опрацьоване компетентними органами фахового судочинства» [9, с. 196].

Дилема між перевантаженням Конституційного Суду та забезпеченням ефективної системи захисту прав людини вирішується різними методами: деякі держави від самого початку не впровадили інститут індивідуальної скарги, інші передбачили фільтри для відсіювання запитів, які є несерйозними чи «явно» або «ймовірно» не матимуть успіху (дослідження щодо прямого доступу до конституційного правосуддя [10, с. 74]).

На нашу думку, слід об'єднати зусилля та вирішити обрану проблему до відповідного балансу. Конституційний Суд України є однією з вершин судової системи в Україні. Він є не касаційною інстанцією у цивільних, кримінальних чи адміністративних справах, а стоїть на захисті основних прав, свобод та інтересів особи і громадянина.

Спираючись на наведене вище, можемо резюмувати: питання запровадження в Україні інституту конституційної скарги в розрізі проведення конституційної реформи є нині нагальним. Упровадження конституційної скарги в національне правове поле стане ще однією з гарантій забезпечення реалізації прав і свобод особи в Україні. Це також потребує ретельного подальшого наукового дослідження теоретичних засад запровадження інституту конституційної скарги в Україні, а отже, і нормативної формалізації цього інституту в національну систему законодавства.

Список використаної літератури

1. Кампо В. Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні / В. Кампо // Право України. – 2010. – № 6. – 271 с.
2. Ткачук П. Роль і місце Конституційного Суду України у захисті прав і свобод людини / П. Ткачук, А. Ткачук // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 4. – 132 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) // Вісн. Конституц. Суду України. – 2007. – № 4. – 107 с.
4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 4422/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
5. Овчаренко В. А. Актуальні питання вдосконалення діяльності Конституційного Суду України щодо забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина / В. А. Овчаренко // Вісн. Конституц. Суду України. – 2013. – № 4. – 125 с.
6. Барабаш Ю. Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування / Ю. Г. Барабаш // Унів. наук. зап. – 2007. – № 4 (24). – 599 с.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 1. – 106 с.
8. Конституція України : Наук.-практ. комент. – Х. : Право ; К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 259 с.
9. Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України / А. С. Головін. – К. : Логос, 2011. – 305 с.
10. Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию: принято на 85 пленарном заседании Венецианской Комиссии на основании комментариев Г. Арутюняна, А. Нуссбергер, П. Пацолая // Европейская комиссия за демократию через право : неофиц. пер. – Страсбург, 2012. – 206 с.

Стаття надійшла до редколегії 13.01.2014.

Айриян К. Аспекти ввєдрення інститута конституційної жалоби в Українє

В статтє освєщаютьсє аспекти ствєрєння інститута конституційної жалоби в Українє. Обращаетсє внимєние на положитєльные и отрицєтельные черты інститута конституційної жалоби, подчеркивая необходимость объединєния усилий ученых, практиков для сбалансирования проблем, связанных со введением інститута конституційної жалоби в Українє.

Ключевые слова: конституційне обращєние, інститут конституційної жалоби, Конституційний Суд України.

Airiyan K. Aspects of introduction of the institute of constitutional complaint in Ukraine

Introduction of the institute of constitutional complaint is a very topical issue for our state. Consideration of constitutional complaints is one of the most popular procedures which bodies of constitutional jurisdiction of many foreign state utilize to protect human and citizen's rights and freedoms. The essence of the institute of constitutional complaint is a right of citizen to apply to bodies of the constitutional control with a claim to examine the constitutionality of power acts which in their opinion violate their rights and freedoms. Unfortunately, this institute

has not found its reflection in Ukraine which can be explained by that the legislator does not want overload the Constitutional Court of Ukraine with such cases. At the same time it restricts possibility of citizens to protect their rights by national legal remedies, in particular in the Constitutional Court of Ukraine.

State bodies have certain authority for rights and freedoms protection by means of application to the Constitutional Court of Ukraine with constitutional petitions. In practice competent subjects of power apply very seldom to the Constitutional Court of Ukraine with constitutional petitions to protect citizen's rights and freedoms.

The situation concerning applications of citizens which in fact have a character of constitutional complaints is not adjusted. The Constitutional Court of Ukraine refuses to open judicial proceedings even if these applications are legally grounded.

There is also a reverse side of this problem. In case of introduction of the institute of constitutional complaint in Ukraine the Constitutional Court of Ukraine can become a court of cassational instance.

We shall notice that natural and legal persons have a right to apply to the Constitutional Court of Ukraine only within the framework of official interpretation of the Constitution and laws. However, due to the notion of «discretionary jurisdiction» in case of application of natural and legal persons to the Constitutional Court of Ukraine there is a possibility to recognize provisions of law as unconstitutional during consideration of specific constitutional application.

It is becoming more and more topical the issue of load of the Constitutional Court of Ukraine in case of introduction of the institute of constitutional complaint which will influence quality of decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

It is necessary to unify efforts and to solve this problem to a certain balance. The Constitutional Court of Ukraine is one of the top points of the judicial system in Ukraine. It is not a cassational instance in civil, criminal or administrative cases, but a protector of fundamental rights, freedoms and interests of person and citizen.

The issue of introduction of the institute of constitutional complaint in Ukraine is complicated and demands a thorough research of theoretical principles and historical experience and needs regulation of some aspects concerning to authorities of court and procedure due to observance.

Keywords: constitutional appeal, institute of constitutional complaint, Constitutional Court of Ukraine.