

УДК: 342.72

Буканов Григорій Миколайович –

кандидат політичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного
та трудового права Інституту управління і права
Запорізького національного технічного університету

Bukanov Hryhoriy M. –

candidate of political sciences,
assistant professor of the department of constitutional, administrative and
labor law of the Institute of Management and Law at
Zaporizhzhya National Technical University
(64 Zhykovskoho Street, Zaporizhzhia, Ukraine)

Засоби захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб конституційною юстицією України: проблеми і перспективи

Стаття присвячена проблемі захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб конституційною юстицією України шляхом розгляду переваг і недоліків інституту конституційного звернення, а також розглянуто перспективи запровадження в Україні інституту конституційної скарги для забезпечення більш ефективного захисту конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб в Україні.

Ключові слова: конституційне звернення, конституційна скарга, Конституційний Суд України, права і свободи, правовий акт, порушення, тлумачення.

Статья посвящена проблеме защиты прав и свобод физических и юридических лиц конституционной юстицией Украины путем рассмотрения преимуществ и недостатков института конституционного обращения, а также рассмотрены перспективы внедрения в Украине института конституционной жалобы для обеспечения более эффективной защиты конституционных прав и свобод физических и юридических лиц в Украине.

Ключевые слова: конституционное обращение, конституционная жалоба, Конституционный Суд Украины, права и свободы, правовой акт, толкование.

Bukanov G.M. Means of Protection of Individuals' and Legal Entities' Rights and Freedoms by the Constitutional Justice of Ukraine: Issues and Future Development

The article deals with the problem of protecting the rights and freedoms of individuals and legal entities of Ukraine by the means of constitutional justice. The author addresses the advantages and disadvantages of the Constitutional treatment and examines the prospects for implementation in Ukraine the institute of constitutional complaint to protect better constitutional rights and freedoms of individuals and legal entities in Ukraine.

Citizens of Ukraine, foreigners and persons without citizenship and legal entities by means of a constitutional appeal have the right to appeal to the Constitutional Court of Ukraine about the official interpretation of the Constitution, laws of Ukraine. This situation does not exist in other countries where the constitutional justice takes place. Decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine related to official interpretation of laws and their compliance with the Constitutional of Ukraine and other legislation are binding and contribute to restoration of rights and freedoms.

However, constitutional justice available in our country is not enough to protect the rights and freedoms.

Constitutional appeal tends to a constitutional complaint by its nature. However, citizens of Ukraine, foreigners, persons without citizenship and legal entities whose rights are violated, cannot use constitutional justice to recognize legal acts unconstitutional. This somehow limits the ability to protect their rights and freedoms, although there is a practice when the court considering the appeals on official interpretations recognizes some legislative provisions unconstitutional. However, it should be noted that these examples are rare. At the same time, the issues on vesting the Constitutional Court of Ukraine with the authority to protect

human rights and freedoms are raised in Ukraine constantly. Actually, the matter concerns the implementation of constitutional complaint which is an important mean for protection of the constitutional rights and freedoms.

Keywords: *constitutional appeal, constitutional complaint, the Constitutional Court of Ukraine, rights and freedoms, legal act, interpretation.*

Постановка проблеми. Конституційна юстиція як інститут конституційного права з'явилась у результаті виокремлення правозахисної функції в діяльності органів конституційного контролю (конституційної юрисдикції), які, в свою чергу, були створені в результаті утвердження в конституційних системах відповідних країн принципів правової держави та верховенства права. В Україні як соціальній, правовій державі людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Конституційна юстиція в Україні фактично стає реальним інститутом конституційного права, але ще не стала універсальним правовим інструментом у руках самих громадян. У реальному конституційному житті цей інститут пройшов стадію становлення і зараз починає динамічно розвиватися.

На жаль, правозахисна функція держави та її органів, зокрема Конституційного Суду України, ще не отримала належного визнання та закріплення. Однією з причин цього є те, що така функція не має достатнього наукового обґрунтування, зокрема, в частині монографій, підручників з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права [1, с. 65].

Визначальним елементом конституційної юстиції є, на нашу думку, конституційна скарга громадян, саме за її допомогою вони можуть захищати свої права та свободи в органах конституційної юстиції. Оскільки у вітчизняному законодавстві така скарга не передбачена, а є лише право громадян на конституційне звернення щодо тлумачення Конституції і законів України, то можна говорити про звужену модель функціонування інституту конституційної юстиції [2, с. 44].

Все це негативно впливає на формування конституційної ідеології, у тому числі – щодо реформування конституційного правосуддя з

метою забезпечення стандартів конституційної юстиції, прийнятих, у більшості європейських країн, в яких діє інститут конституційної скарги.

Побудова в Україні демократичної правової держави, формування повноцінного громадянського суспільства, проголошення людини Конституцією України найвищою соціальною цінністю потребують більш активної реалізації захисту її прав і свобод. Це зумовлює необхідність створення дієвих правових механізмів, завданням яких є забезпечення дієвого механізму такого захисту. Одним з елементів цього є запровадження інституту конституційної скарги в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розробки проблем захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб містять значну кількість безперечно корисних теоретичних положень і висновків. У теорії конституційного права дослідженню цих проблем приділяли увагу такі вчені як В. Шаповал, С. Владиченко, В. Кампо, П.Євграфов, А. Селіванов та ін. Більшість із них вважали, що найбільш актуальним і прогресивним є вирішення питання щодо запровадження в Україні інституту конституційної скарги. На думку цих дослідників, це дало б змогу зробити великий крок уперед у розвитку всієї конституційної юстиції взагалі і захисту конституційних прав і свобод особи зокрема.

Невирішені раніше проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави і досі існує значна кількість невирішених як теоретичних, так і практичних питань щодо ефективності захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб конституційною юстицією України. Не дивлячись на те, що теоретичні надбання у цій сфері вже є досить значущі, однак їх практичне застосування ще й досі залишається нереалізованим. Це говорить про те, що не враховано деякі особливості функціонування конституційної юстиції України, що теоретична наука дещо віддалена від практичних реалій. Зокрема, у разі запровадження конституційної скарги в Україні, не вирішено питання щодо узгодження її законодавчого регулювання з

конституційним зверненням, яке запроваджене із самого початку становлення та функціонування конституційної юстиції в нашій державі.

Вищевикладене зумовлює необхідність наукового осмислення й детального теоретичного дослідження тих конституційно-правових важелів, які б сприяли підвищенню рівня захисту конституційних прав і свобод громадян, осіб без громадянства та юридичних осіб на території України, а також питання узгодження інституту конституційної скарги з інститутом конституційного звернення.

Мета. Метою дослідження є з'ясування проблем, а також визначення перспектив підвищення ефективності засобів захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб конституційною юстицією України.

Виклад основного матеріалу. Важлива роль щодо захисту прав і свобод людини і громадянина належить Конституційному Суду України при вирішенні питань щодо конституційності міжнародних договорів та законопроектів про внесення змін до Конституції України та визнання неконституційними законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України. Конституційний Суд України визнає ці акти, або окремі їх положення неконституційними, якщо вони не відповідають Основному Закону, тим самим захищаючи права і свободи людини і громадянина. З іншого боку, ухвалюючи Конституцію України в 1996 році і передбачивши функціонування Конституційного Суду України, законодавець був досить обережним у визначенні способу захисту конституційних прав і свобод людини конституційною юстицією, закріпивши фактично опосередкований механізм зазначеного, коли це відбувається шляхом звернення особою для офіційного тлумачення певного законодавчого акта або коли в її інтересах з конституційним поданням до Конституційного Суду для офіційного тлумачення певного законодавчого акта звертається Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади та місцевого самоврядування.

Громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, а також юридичним особам надано право звертатися до Конституційного Суду України з приводу офіційного тлумачення як Конституції, так і законів України, чого немає в країнах, де діє вищезазначений інститут. Оскільки рішення та висновки Конституційного Суду України, з приводу офіційного тлумачення законів та з приводу конституційності законів та інших актів, однаковою мірою обов'язкові до виконання і є підставою для відновлення порушених прав і свобод громадян. Так, статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» [3] закріплено право громадянина України, іноземця, особи без громадянства та юридичної особи на звернення до Конституційного Суду України з метою захисту своїх порушених прав. Формою реалізації зазначеного права є конституційне звернення – 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. Підставою для конституційного звернення 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.

З однієї сторони, при прочитанні Закону України «Про Конституційний Суд України» [3] складається враження, що звичайні громадяни взагалі позбавлені доступу до Конституційного Суду України. Йдеться про абстрактне, факультативне надання громадянам права звертатися до Конституційного Суду України для захисту своїх прав лише з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України. Підстави для їх звернення також обмежені певними умовами, зокрема, наявністю неоднозначного застосування одних і тих самих положень Конституції чи законів України судами, іншими органами державної влади.

Разом з тим, на сьогодні склалась така ситуація, що основною функцією

Конституційного Суду України є врегулювання конфліктів між Президентом України і парламентом, а захисту основних прав громадян приділяється набагато менше уваги. Хоча, саме громадян слід вважати головними гарантами конституційних цінностей в державі [4, с. 52].

Слід погодитись з професором В. Шаповалом, на думку якого потенціал конституційної юстиції щодо захисту прав і свобод людини використовується в нашій країні недостатньо. Наприклад, практика діяльності органів конституційного правосуддя країн Європи показує, що ні посадові особи вищих органів державної влади, ні суди загальної юрисдикції не використовують можливості конституційного правосуддя щодо захисту прав і свобод людини так активно, як це роблять фізичні особи. Для прикладу наведемо статистику роботи Конституційного Суду Іспанії, який щороку розглядає близько тисячі справ за скаргами громадян про порушення гарантованих конституцією прав і свобод особи, тоді як кількість звернень аналогічного характеру від вищих державних органів звичайно не перевищує двох десятків [5, с. 78].

Що ж стосується України, то за весь період своєї діяльності Конституційного Суду України за конституційними зверненнями громадян лише кожне десяте конституційне звернення громадянина України отримує відповідне офіційне тлумачення. За результатами розгляду конституційних звернень у переважній більшості приймаються відмови у відкритті проваджень або провадження взагалі припиняються з тих чи інших причин [6].

Конституційне звернення за своєю природою є певним прототипом конституційної скарги. Проте громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи, права яких порушено, не можуть звертатись до органу конституційної юстиції із клопотанням про визнання нормативних актів неконституційними. Це певним чином обмежує можливості захисту їх прав і свобод, хоча існує практика, коли за зверненнями щодо офіційних тлумачень суд визнавав певні законодавчі норми неконституційними. У зв'язку зі згаданим цікаво зазначити, що останніми роками в результаті розгляду Конституційним Судом України справ за конституційними зверненнями щодо офіційного тлумачення прийнято кілька рішень,

в яких відповідні норми були визнані неконституційними. Один з характерних прикладів – справа за конституційним зверненням громадянина А. Багінського щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14¹ Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КпАП). У конституційному зверненні, за наслідками розгляду якого було відкрито провадження в цій справі, автор клопотання, навівши докази неоднозначного застосування судами положень вказаної норми КпАП та обґрунтувавши порушення внаслідок цього його конституційних прав і свобод, додатково зазначив, що дана норма не узгоджується зі ст. 62 Конституції, оскільки фактично презюмує відповідальність власника транспортного засобу без доведення його вини у вчиненні правопорушення, а також суперечить ст. 61 Конституції стосовно індивідуального характеру юридичної відповідальності. За наслідками розгляду цієї справи рішенням від 22.12.2010 №23-рп/2010 Конституційний Суд України визнав неконституційними ст. 14¹ та ч. 6 ст. 258 КпАП [7]. Однак, слід зазначити, що таких прикладів не багато.

Водночас, в Україні усе наполегливіше порушується питання про розширення повноважень Конституційного Суду України в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина. Власне, йдеться саме про запровадження інституту конституційної скарги – одного з важливих засобів захисту конституційних прав і свобод громадян.

Порівняльно-правовий аналіз свідчить, що інститут конституційної скарги є, в першу чергу, винаходом європейської демократії. Протягом трьох останніх десятиліть європейська конституційна юстиція всіляко сприяла громадянам, які вирішили захищати свої права в конституційних судах, і не в останню чергу тому, що суди поступово набували більшої самостійності щодо інших гілок влади. Оскільки більшість конституційних проваджень стосовно прав людини в конституційних судах Італії, Німеччини, Іспанії відкривається з конкретних правових спорів, можна стверджувати, що за наявності жорстких обмежень компетенції конституційного суду (коли він не має права законодавчої ініціативи, не може самостійно відкривати конституційне провадження) цей орган повинен мати у своєму розпорядженні

такий сильний важіль захисту прав і свобод людини, як конституційна скарга [8, с. 33]. Сьогодні його застосування можна віднайти в таких країнах, як Австрія, Албанія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, Швейцарія, Латвія тощо. Серед країн – членів СНД він прийнятий у Росії та Киргизстані. Тому очевидно, що в процесі триваючих інтеграційних процесів, реалізації курсу на вступ в ЄС Україна не може не сприйняти конституційну скаргу в своїй національній правовій системі. Зарубіжний досвід вказує на можливість надання права подавати скаргу про порушення конституційних прав і свобод до Конституційного Суду не лише фізичним, а й юридичним особам, зокрема об'єднанням громадян. Цікаво, що у деяких країнах поряд з конституційними скаргами окремих осіб для захисту їх основних прав і свобод допускаються й так звані «народні скарги» (*actio popularis*), а саме звернення певного громадянина до конституційного суду для захисту інтересів інших осіб чи колективних прав. Тобто оскарження нормативних актів в інтересах суспільства, невизначеного кола осіб. Народні скарги розповсюджені головним чином в країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Конго, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Панама та ін.). Тобто, у багатьох країнах світу цілком нормальним вважається, коли особа звертається зі скаргою про визнання того чи іншого акту неконституційним.

Сутність інституту конституційної скарги зводиться до права фізичних та юридичних осіб письмово звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності законів та інших правових актів, якими порушуються чи обмежуються їхні конституційні права і свободи.

П.Б. Євграфов, підкреслюючи важливу роль конституційної скарги як складової демократичної правової держави, зазначив, що право громадян на конституційну скаргу виглядає не тільки як правовий інструмент захисту конституційних прав і свобод, але й як орієнтир для держави, яка зобов'язана дбати про людину, сприяти формуванню громадянського суспільства і відповідати за його безпеку [9, с. 85]. Держава має надати людині можливість дбати про захист її основних прав і свобод самостійно, коли вона сама усвідомить

відповідну потребу. У зв'язку з цим професор А.О. Селіванов слушно відзначає, що «громадяни не можуть чекати, коли Президент або Уряд знайдуть можливість підтримати їх індивідуальну чи колективну скаргу щодо порушення прав людини чинними законами» [10, с. 13].

Під час запровадження в Конституції України інституту конституційної скарги, її предметом мають стати визначені питання конституційності законів, постанов Верховної Ради України, нормативних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, тобто все те, що знаходиться сьогодні поза сферою повноважень національної системи судів загальної юрисдикції.

Висновки. Визначною ознакою конституційно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі є бурхливий темп законотворення. Однак прийняті за роки незалежності закони та підзаконні акти за якістю не відповідають реальним потребам конституційного реформування суспільства.

Основною формою захисту прав людини і громадянина в Україні відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» [3] на сьогодні є інститут конституційного звернення, що певною мірою дещо компенсує відсутність інституту конституційної скарги, проте повноцінно замінити її не може. Існуючі форми звернення до Конституційного Суду України не дозволяють на достатньому рівні забезпечувати захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Вирішення даної проблеми полягає у запровадженні інституту конституційної скарги, який буде ефективним засобом забезпечення прав і свобод фізичних і юридичних осіб.

При запровадженні інституту конституційної скарги в Україні, до його особливостей слід віднести наступні: суб'єктами права на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України мають стати фізичні або юридичні особи, чиї права порушені або обмежені; предметом конституційної скарги мають бути правові акти, перевірка конституційності яких віднесена до повноважень Конституційного Суду України; правовий акт, який оскаржується, має порушувати встановлені Конституцією України права і свободи людини і громадянина; порушені в конституційній скарзі

питання повинні мати загальне значення; правовий акт, що оскаржується, повинен бути застосований або підлягати застосуванню в конкретній справі, розгляд якої завершено або розпочато в суді або іншому органі державної влади, який застосовує такий акт; за конституційною скаргою Конституційний Суд України прийматиме рішення, яке буди мати преюдиціальний характер, а отже, особа, яка звертається до Конституційного Суду із

конституційною скаргою, має можливість захистити порушені неконституційними правовими актами права широкого кола осіб.

У разі запровадження в Україні конституційної скарги, конституційне звернення необхідно залишити, узгодивши його із впровадженою моделлю скарги.

Список використаних джерел:

1. Кампо В. Деякі проблеми розвитку конституційної юстиції в Україні / В. Кампо // Право України. – 2010. – № 6. – С. 60–69.
2. Кампо В. Конституційна юстиція України: проблеми і перспектива / В. Кампо // Юридична наука. – 2011. – №1. – С.43–49.
3. Про Конституційний Суд України : закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
4. Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2 – С. 45–52.
5. Владиченко С. Д. Проблеми формування ефективного механізму захисту прав і свобод людини Конституційним Судом України / С. Д. Владиченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2005. – № 6. – С. 76-81.
6. Стасюк Ю. Конституційне звернення – привілей для обраних? Ю. Стасюк [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2011. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/08/29/6428962/>
7. Бурлай Є. Правила для конституційних звернень / Є. Бурлай [Електронний ресурс] // Закон і бізнес. – 2013. – № 50 (1140). – 12–20 грудня. – Режим доступу : http://zib.com.ua/ua/46185-u_konstituciynomu_sudi_poyasnili_yakim_vimogam_mae_vidpovida.html.
8. Владиченко С. Про перспективи посилення захисту прав людини засобами конституційного правосуддя в Україні / С. Владиченко // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 2. – С. 32–36.
9. Селіванов А. О. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. О. Селіванов, П. Б. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80–85.
10. Константий О. В. Конституційні перетворення не можуть оминати правового механізму судового захисту основних прав і свобод людини й громадянина / О. В. Константий // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 1. – С. 12–18.

References

1. Kampo V. Some Issues Related to the Development of Constitutional Justice in Ukraine / V. Kampo // Pravo Ukrainy (Law of Ukraine). – 2010. – No. 6. – P. 60–69.
2. Kampo V. Constitutional Justice of Ukraine: Issues and Prospects / V. Kampo // Yurydychna nauka (Juridical Science). – 2011. – No. 1. – P. 43–49.
3. On Constitutional Court of Ukraine : the Law of Ukraine dated October 16, 1996 No 422/96-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (the Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine). – 1996. – No. 49. – Art. 272.
4. Shapoval V. Issues of Constitutional Jurisdiction in Ukraine / V. Shapoval // Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (the Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine). – 1998. – No. 2 – P. 45–52.
5. Vladychenko L. D. Issues Related to Establishing Effective Mechanism to Protect Human Rights and Freedoms by the Constitutional Court of Ukraine / L. D. Vladychenko // Biuletyn Ministerstva Yustytzii Ukrainy (the Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine). – 2005. – No. 6. – P. 76-81.

6. Stasiuk Yu. Constitutional Appeal – a Privilege for Selected? Y. Stasiuk [Online resource] // Ukrainska pravda (Ukrainian Truth). – 2011. – Access : <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/08/29/6428962/>

7. Burlai Ye. Rules for Constitutional Appeals / Ye. Burlay [Online resource] // Zakon i biznes (Law and Business). – 2013. – № 50 (1140). – Access: http://zib.com.ua/ua/46185-u_konstituciynomu_sudi_poyasnili_yakim_vimogam_mae_vidpovida.html.

8. Vladychenko S. On Future Improvement of Protection of Human Rights by Means of Constitutional Justice in Ukraine / S. Vladychenko // Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy (the Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine). – 2006. – No. 2. – P. 32–36.

9. Selivanov A. O. Constitutional Complaints of Citizens in Current Realities / A. O. Selivanov, P. B. Yevgrafov // Pravo Ukrainy (Law of Ukraine). – 2003. – No. 4. – P. 80–85.

10. Konstantyi O. V. Constitutional Transformation cannot Avoid the Legal Mechanism of Judicial Protection of Fundamental Rights and Freedoms / O. V. Konstantyi // Biuleten Ministerstva Yustytzii Ukrainy (the Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine). – 2007. – No. 1. – P. 12–18.