



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
ОРГАНАМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ:
МОЖЛИВОСТІ І ПРОБЛЕМИ
ІНДИВІДУАЛЬНОГО ДОСТУПУ

*Матеріали міжнародної конференції
м. Київ, 16 вересня 2011 року*

Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу: матеріали міжнар. конф., м.Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України; відп. ред. А.С. Головін. – К.: Логос, 2011. – 608 с. – Анот. укр., рос., англ.

ISBN 978-966-171-486-0.

Збірник містить актуальні матеріали щодо захисту прав людини Конституційним Судом України та органами конституційної юстиції інших держав.

ББК 67.300.7я43

Сборник содержит актуальные материалы, касающиеся защиты прав человека Конституционным Судом Украины, а также органами конституционной юстиции других государств.

The collection contains materials on the protection of human rights by the Constitutional Court of Ukraine as well as bodies of constitutional justice of other states.

Міжнародну конференцію організовано Конституційним Судом України спільно з Венеціанською Комісією Ради Європи та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва.

Международная конференция организована Конституционным Судом Украины совместно с Венецианской Комиссией Совета Европы и Немецким Фондом международного правового сотрудничества.

The International Conference was organised by the Constitutional Court of Ukraine in co-operation with the Venice Commission and the German Foundation for International Legal Co-operation.

*Відповідальний редактор А. С. Головін,
Голова Конституційного Суду України*

Упорядники: *В.Є. Дубровський, О.І. Кравченко, С.І. Сидоренко*

15 РОКІВ КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВОСУДДЮ В УКРАЇНІ: ДОСЯГНЕННЯ, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

А. Головін

Голова Конституційного Суду України

Шановні учасники конференції та гості! Шановні пані та панове!

Від імені суддів Конституційного Суду України щиросердно вітаю присутніх у залі представників органів конституційної юрисдикції зарубіжних країн, міжнародних організацій Ради Європи, науковців і представників вищих органів державної влади України з початком роботи міжнародної конференції «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу» та висловлюю подяку за згоду взяти в ній участь.

Організаторами конференції поряд з Конституційним Судом України є Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія Ради Європи), Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва та Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Тож хочу подякувати керівникам — панам Джанні Букіккіо, Дірко Міро, Любомиру Копаю, а також іншим їх працівникам за допомогу та розуміння важливості проведення такого зібрання.

Запровадження інституту конституційної скарги безпосередньо пов'язано з однією з головних тем сьогодення — удосконаленням засобів та методів захисту прав і свобод людини і громадянина. Питання це непросте, і його вирішення потребує ретельного вивчення теоретичних засад та історичного досвіду функціонування цього правового інституту в інших країнах.

Саме тому ми запросили вас, шановні колеги, щоб спільно з провідними вітчизняними науковцями, представниками вищих органів державної влади та політичними діячами всебічно дослі-

дити питання, пов'язані з закордонним досвідом щодо запровадження інституту конституційної скарги, його законодавчого забезпечення, процедури розгляду справ цієї категорії органами конституційної юрисдикції, а також порядку реалізації їх рішень, та визначити перспективи використання цього досвіду в Україні.

Мені приємно відзначити, що нинішній форум є найбільш представницьким за весь час функціонування Конституційного Суду України. І це можна розглядати як результат його плідних відносин з органами конституційної юрисдикції багатьох іноземних держав.

У жовтні цього року виповнюється 15 років з початку діяльності Конституційного Суду України, тому можна констатувати, що конституційне правосуддя в Україні, як і в більшості пострадянських країн, — правове явище порівняно молоде, що не мало аналогів за комуністичних режимів.

Розуміння необхідності створення органу конституційної юрисдикції як характерного атрибута правової, демократичної держави виникло відразу після набуття Україною незалежності. Думаю, для наших гостей буде цікаво дізнатися про деякі історичні подробиці цього процесу.

Тож 24 жовтня 1990 року Верховна Рада тоді ще Радянської України ухвалила зміни до Конституції УРСР 1978 року, якими визначалися завдання і порядок формування Конституційного Суду України, його кількісний склад, вимоги до осіб, які мали до нього обиратися, тощо. Було також прийнято Закон України від 3 червня 1992 року¹, яким передбачалося створення Конституційного Суду України з метою забезпечення перевірки конституційності законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади, охорони конституційних прав і свобод особи.

Однак повністю ідею запровадження в Україні конституційного правосуддя було реалізовано тільки з прийняттям Конституції України 1996 року і ухваленням Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року.

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 р. №2400-ХІІ // Голос України.— 1992.— №123.

Згідно з цими правовими актами конституційне судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України — єдиним органом конституційної юрисдикції в країні, головним завданням якого є гарантування верховенства Основного Закону держави на всій території України, у тому числі шляхом судового конституційного контролю.

Конституційне правосуддя в Україні побудовано за європейською моделлю, що передбачає надання виключних повноважень з перевірки конституційності законодавчих актів спеціальному органу — Конституційному Суду. Крім цього, відповідно до положень статті 150 Конституції України до повноважень Конституційного Суду України належить вирішення питання конституційності інших актів парламенту, актів глави держави та уряду, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Не менш важливим напрямом діяльності Конституційного Суду України як гаранта верховенства Основного Закону держави є надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам її статей 157 і 159 та щодо конституційності міжнародних договорів України.

Протягом своєї діяльності Конституційним Судом України опрацьовано майже 60 тисяч документів, проведено 850 засідань колегій суддів Конституційного Суду України, близько чотирьох тисяч засідань і пленарних засідань, прийнято 252 рішення щодо відповідності законів та інших правових актів Конституції України та щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України, 21 висновок щодо законопроектів про внесення змін до Конституції України та щодо міжнародного договору, який вносився до Верховної Ради України для надання згоди на його обов'язковість, а також більше 1200 ухвал.

За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме тому на порядку денному Конституційного Суду України першочерговими завжди були питання, пов'язані з захистом прав і свобод людини і громадянина.

Зокрема, розглянувши питання щодо конституційності норм понад 150 законів та інших правових актів, Конституційний Суд

України визнав більше ста з них неконституційними, що мало наслідком втрату ними чинності. У більшості випадків підставою для визнання неконституційними зазначених норм права було порушення ними основоположних прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України, у тому числі прав людини на життя², особисту недоторканність та свободу пересування³, об'єднання у професійні спілки для захисту своїх трудових та соціально-економічних інтересів⁴, соціальний захист⁵, права вільно обирати та бути обраними до органів державної влади⁶ тощо.

Як зазначив Президент України В. Янукович, «єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні справедливо набуває статусу суспільного арбітра, здійснюючи незалежне правосуддя і закріплюючи моральні засади функціонування усіх гілок влади. Сьогодні від мудрості й виваженості судових рішень залежать не тільки віра людей у справедливість, а й значною мірою стабільність у державі та суспільстві»⁷.

² Рішення Конституційного Суду України у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 р. №11-рп/99 // Офіційний вісник України.— 2000.— №4.— Ст.126.— С.114.

³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. №17-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України.— 2010.— №5.— С.11.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про свободу утворення профспілок від 18 жовтня 2000 р. №11-рп/2000 // Офіційний вісник України.— 2000.— №43.— Ст.1857.— С.131.

⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі про соціальні гарантії громадян від 9 липня 2007 р. №6-рп/2007, у справі про гарантії незалежності суддів від 18 червня 2007 р. №4-рп/2007.

⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі про вибори народних депутатів України від 26 лютого 1998 р. №1-рп/98 // Офіційний вісник України.— 1998.— №23.— С.93.

⁷ Вітання Президента України з нагоди 14-ї річниці утворення Конституційного Суду України // <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/123216>

Водночас, як відомо, до Європейського суду з прав людини надходить чимало заяв від громадян України, що свідчить про наявність проблем у діяльності вітчизняного механізму захисту прав і свобод людини, у тому числі про недоліки у функціонуванні судової системи. Саме тому судова реформа визначена політичним керівництвом України одним із пріоритетів державної політики у сфері захисту прав людини.

Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття парламентом нового Закону про судоустрій та статус суддів, а також внесення змін до Закону про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини. Такі кроки держави сприяють інтеграції нашої країни в європейську правову систему та створюють передумови для забезпечення прав і свобод людини, запровадження в Україні європейських правових стандартів.

За п'ятнадцятирічну діяльність Конституційний Суд України у своїх актах понад 20 разів посилався на відповідні рішення цієї впливової міжнародної судової установи, зокрема при вирішенні питань щодо реалізації права на судовий захист та юридичну допомогу, пріоритету прав дитини, соціального захисту громадян, застосування запобіжних заходів на стадії досудового слідства тощо.

Спираючись на досвід та правові позиції Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України сприяє розвитку вітчизняної нормотворчої діяльності та правозастосування у напрямі сучасного розуміння прав і свобод, закріплених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року.

Дослідженню міжнародного досвіду органів конституційного правосуддя щодо одного з таких напрямів, а саме забезпеченню індивідуального доступу громадян до органів конституційної юрисдикції, у тому числі шляхом подання конституційної скарги, як зазначалося, й присвячена ця конференція.

Конституційною скаргою в юридичній літературі прийнято вважати індивідуальне звернення фізичної особи до органу конституційної юрисдикції як засіб ініціювання спеціальної процедури щодо захисту її прав і свобод, порушених актом державного органу, діями або бездіяльністю його посадових осіб.

Проблеми, пов'язані із запровадженням в Україні інституту конституційної скарги, досліджували знані науковці. Це питання неодноразово було предметом дискусій на міжнародних конференціях, «круглих столах», інших представницьких зібраннях, однак слід констатувати, що воно ще лишається далеким від свого остаточного вирішення. Це обумовлено декількома дуже вагомими причинами.

По-перше, слід зазначити, що запровадження конституційної скарги потребує внесення змін до Конституції та відповідних законів і кодексів України, де мають бути закріплені правові наслідки цього запровадження, у тому числі:

— щодо порядку оскарження громадянами конституційності законів, інших правових актів, їх окремих положень;

— стосовно виконання рішень за конституційними скаргами громадян.

Слід також враховувати, що із запровадженням інституту конституційної скарги повноваження Конституційного Суду не мають дублювати відповідні повноваження адміністративних судів. Юрисдикція Конституційного Суду України повинна поширюватися виключно на питання, пов'язані з дослідженням конституційності правових актів, які містять ознаки порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина.

По-друге, вітчизняною наукою до цього часу не надано теоретичного визначення ролі та місця конституційної скарги у механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. У цьому аспекті необхідно ретельно вивчити не тільки практичний досвід інших країн, законодавство яких передбачає можливість індивідуального доступу до органів конституційної юрисдикції, а й теоретичні здобутки зарубіжних учених-конституціоналістів, адже форми й методи реалізації цього права — багатогранні та, часом, суттєво відрізняються.

Насамперед слід визначитись із колом питань, для вирішення яких до Конституційного Суду України може подаватися конституційна скарга.

Як впливає з результатів дослідження законодавства країн Європи, Латинської Америки та Азії, в яких функціонує інститут

конституційної скарги, обсяг повноважень органів конституційної юрисдикції з цих питань суттєво відрізняється. Наприклад, згідно з законодавством Бразилії, Німеччини, Іспанії, Словенії за допомогою конституційної скарги може бути оскаржено конституційність законів або їх окремих положень, у Австрії та Швейцарії — індивідуальні адміністративні акти, у Німеччині — судові рішення, у Грузії — інші нормативні акти⁸.

У Російській Федерації Конституційний Суд за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами суддів перевіряє конституційність закону, який застосовується чи має бути застосований у конкретній справі, в Іспанії — дії чи акти органів влади, що порушують права та свободи людини⁹.

До того ж якщо у Німеччині, Швейцарії та Угорщині предметом конституційної скарги, крім законів, можуть бути загальні та персональні акти державної адміністрації, то в Іспанії оскаржити до Конституційного Суду у порядку конституційної скарги можливо лише закони¹⁰.

За Конституцією Словаччини Конституційний Суд цієї держави вирішує скарги на затвердження чи незатвердження мандата депутата Національної ради, ухвалює рішення про конституційність і законність виборів до Національної ради та до органів територіального самоврядування, вирішує скарги щодо результатів референдуму¹¹.

Відповідно до законодавства Франції Конституційна Рада розглядає виборчі спори за скаргами учасників виборчого процесу, а Федеральний Конституційний Суд Німеччини, розглядаючи такі

⁸ Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні: дис. канд. юрид. наук.— К., 1999.— С.78.

⁹ Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / М.С. Горшенюва, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки.— 2-ге вид., допов. і перероб.— К.: Юрінком Інтер, 2007.— С.435–436.

¹⁰ Ср. G. Halmai: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, «Recht in Ost und West» 1993, nr 1, 4–5.

¹¹ Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В.О. Ріяка (керівник авт. кол.), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки.— К.: Юрінком Інтер, 2002.— С.180.

скарги, вирішує, чи вплинув результат виборів або референдуму на склад бундестагу.

Не менш важливим питанням запровадження інституту конституційної скарги є визначення умов, за яких така скарга може бути взята до розгляду органом конституційної юрисдикції.

Наприклад, у Німеччині, Швейцарії та Іспанії обов'язковою умовою для подання конституційної скарги є особиста зацікавленість особи, яка її подає, в усуненні порушення її конституційних прав і свобод та щоб таке порушення мало фактичний, а не потенційний характер. В Угорщині розгляд конституційної скарги допускається й у разі відсутності такої зацікавленості у заявника (правило «виступ співучасника» від лат. *actio popularis*).

Поширеною є вимога, за якою зверненню до органу конституційної юрисдикції зі скаргою має передувати вичерпання особою усіх інших засобів національного правового захисту, а сама скарга не може бути прийнята, якщо оскарження може бути здійснено іншим шляхом. Існують й інші обмеження, зокрема: зазначені в скарзі питання повинні мати принципово важливе конституційно-правове значення, а скарга має бути переконливо обґрунтованою та не може бути завідомо безперспективною, тобто не мати шансів на позитивне вирішення¹².

Необхідно також визначитися з переліком суб'єктів на право звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою.

Наприклад, у ФРН скарга може бути внесена будь-якою особою, яка вважає себе обмеженою державною владою у своїх правах, однак вона має також довести, що завдана їй шкода має «всезагальне значення».

Відповідно до російського законодавства право на звернення до Конституційного Суду РФ з індивідуальною або колективною

¹² Цимбалістий Т.О. Конституційна скарга як гарантія захисту прав людини // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина в Україні: матеріали Всеукраїнської міжвузівської наукової конференції молодих вчених та аспірантів (м. Івано-Франківськ, 28 квітня 2006 р.).— Івано-Франківськ, 2006.— С.132–135.

скаргою мають громадяни, чиї права і свободи порушено законом, застосованим чи який підлягає застосуванню в конкретній справі, та об'єднання громадян, а також інші органи та особи¹³.

Отже, можна впевнено стверджувати, що кожна система, за якою у правовому полі зарубіжних країн функціонує інститут конституційної скарги, має свої відмінності та враховує особливості національних традицій і звичаїв.

Тож, можливо, доцільніше буде не копіювати якусь із них, а розробити та запровадити свою, «українську» систему, взявши все найкраще із зарубіжного досвіду.

Дійсно, чинне вітчизняне законодавство не передбачає можливості звернення фізичних осіб до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів. Однак це не означає, що громадянин України не має реальної можливості ініціювати процедуру визнання неконституційними норм закону, якими було порушено його конституційні права і свободи.

По-перше, згідно з законодавством громадянин, чиї конституційні права порушені правовими актами чи діями з боку державної влади, окремих посадових осіб, може реалізувати своє конституційне право на захист шляхом звернення до Конституційного Суду України через представницькі органи.

Досвід вітчизняного конституційного судочинства свідчить, що Президент України, народні депутати України та Верховний Суд України регулярно звертаються до Конституційного Суду з питань конституційності правових актів саме у зв'язку з порушенням прав і свобод людини і громадянина.

А що стосується Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то це є усталеною практикою. Наприклад, однією з підстав для такого звернення з питання конституційності частини другої статті 211 Сімейного кодексу України стали лист громадянки Н. Повпи, мешканки міста Горлівка Донецької області, яка не могла усиновити двомісячну дівчинку, покинуту матір'ю у пологов-

¹³ Федеральный конституционный закон РФ от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета.— 23 июля 1994 г.

вому будинку, та лист посла Німеччини в Україні пана Р. Шеферса, у якому повідомлялося про перепони громадянам Німеччини Фредеріке та Крістіану Гуссель в усиновленні малолітньої дитини-інваліда¹⁴.

Ще одним характерним прикладом захисту невідчужуваних прав особи за конституційним поданням Уповноваженого парламенту з прав людини є Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010.

Згідно з положенням Закону України «Про міліцію» органам міліції надавалися повноваження затримувати і протягом 30 діб утримувати під вартою осіб, підозрюваних у бродяжництві. Як встановив Конституційний Суд України, з цієї норми вбачалося, що метою такого затримання є з'ясування причетності особи до заняття бродяжництвом або вчинення злочину чи іншого правопорушення. Наявність таких прав у міліції була зумовлена існуванням раніше кримінальної відповідальності за це діяння згідно зі статтею 214 Кримінального кодексу України в редакції 1960 року. Однак на час розгляду справи склад злочину, визначений цією статтею, було декриміналізовано. Не дають визначення бродяжництва як правопорушення і чинні Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші закони України.

Виходячи з викладеного Конституційний Суд України дійшов висновку про неконституційність оскарженого положення закону, оскільки затримання в будь-якому випадку не може бути визнано обґрунтованим, якщо діяння, які інкримінуються затриманому, на час їх вчинення не могли розцінюватися або не визнавалися законом як правопорушення¹⁵.

По-друге, громадяни, іноземці та особи без громадянства є суб'єктами права на конституційне звернення з питань офіційного

¹⁴ Конституційне подання Уповноваженого з прав людини у справі про різницю у віці між усиновлювачем та дитиною № 109347 // http://upiter/pls/wccu/get_pdf?pf5921=9009&rej=1

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — № 5. — С. 11.

тлумачення положень Конституції та законів України за умови наявності неоднозначного застосування зазначених положень судами, іншими органами державної влади, у разі якщо це може призвести або призвело до порушення їх конституційних прав і свобод¹⁶.

Як зазначається у юридичній літературі, Конституційний Суд України, здійснюючи функцію офіційного тлумачення правових норм, забезпечує захист прав громадян у питаннях, що були предметом розгляду органів судової або виконавчої влади, у тому числі таких як право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (рішення від 3 жовтня 1997 року¹⁷, від 25 листопада 1997 року¹⁸, від 10 квітня 2003 року¹⁹), на соціальний захист (Рішення від 25 жовтня 2000 року²⁰), на житло (рішення від 2 березня 2004 року²¹, від 10 червня 2010 року²²), на судовий за-

¹⁶ Стаття 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп // Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — С. 59.

¹⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу від 25 листопада 1997 р. № 6-зп // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1377. — С. 100.

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі про поширення відомостей від 10 квітня 2003 р. № 8-рп/2003 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 17. — Ст. 790. — С. 138.

²⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі про зону відчуження від 25 жовтня 2000 р. № 12-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 44. — Ст. 1898. — С. 72.

²¹ Рішення Конституційного Суду України у справі про права співвласників на допоміжні приміщення багатоквартирних будинків від 2 березня 2004 р. № 4-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 10. — Ст. 624. — С. 208.

²² Рішення Конституційного Суду України у справі про безоплатну приватизацію житла від 10 червня 2010 р. № 15-рп/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 52. — Ст. 1745. — С. 21.

хист (рішення від 30 січня 2003 року²³, від 27 січня 2010 року²⁴, від 8 липня 2010 року²⁵) та багатьох інших.

Як справедливо вважає Голова Конституційного Суду Республіки Вірменія, член Венеціанської Комісії професор Г. Арутюнян, чинний в Україні інститут конституційного звернення громадянина з питань тлумачення Конституції та законів де-факто є однією з форм конституційної скарги. Він зокрема зазначив, що «в даному випадку питання стосується не індивідуального акта, а тлумачення нормативного акта. Таким чином, конституційне звернення, по суті, виконує функцію нормативної конституційної скарги».

Крім того, хоча Конституцією України інститут конституційної скарги не передбачено, проте законодавчо визначено: «у разі якщо при тлумаченні Закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд України у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього Закону»²⁶.

Конституційний Суд України у своїй практиці неодноразово застосовував зазначене положення Закону України «Про Конституційний Суд України», визнаючи неконституційними певні норми окремих законів та інших правових актів.

Зокрема при розгляді справи за конституційним зверненням громадянина Г. Солдатова щодо офіційного тлумачення окремих положень процесуального законодавства Конституційний Суд Украї-

²³ Рішення Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора від 30 січня 2003 р. №3-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — №1. — С.24.

²⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі про апеляційне оскарження ухвал суду від 27 січня 2010 р. №3-рп/2010 // Вісник Конституційного Суду України. — 2010. — №2. — С.21.

²⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Слободянюка І.І. щодо офіційного тлумачення положення пункту 12 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції від 8 липня 2010 р. №18-рп/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — №54. — Ст.1819. — С.155.

²⁶ Стаття 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. №422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №49. — Ст.272.

ни установив, що окремі положення Кримінально-процесуального кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення містять ознаки неконституційності, та відповідно до зазначеної норми Закону ухвалив визнати їх неконституційними²⁷.

З огляду на викладене хочу висловити пропозицію, яка полягає у тому, щоб розглянути можливість у законодавчому порядку зняти запроваджене Законом України «Про Конституційний Суд України» обмеження підстав для конституційного звернення громадян, а саме наявність неоднозначного застосування положень Конституції України судами, іншими органами державної влади. На наш погляд, це суттєво розширить можливості індивідуального доступу до конституційного правосуддя у нашій країні без внесення змін до Основного Закону України. До того ж проведення такого заходу, на відміну від запровадження інституту конституційної скарги, не потребує значного часу.

У будь-якому разі реалізація цієї пропозиції, як і запровадження інституту конституційної скарги, без перебільшення, є реформами конституційного правосуддя. Тому їх проведенню повинне передувати наукове дослідження на рівні провідних юридичних науково-дослідних установ, які повинні надати рекомендації щодо доцільності пропонованих змін і правових наслідків їх прийняття.

У зв'язку з цим особливої ролі набувають зустрічі з зарубіжними колегами як двосторонні, так і багатосторонні у формі міжнародних конференцій. Важливе значення для нас має й ця конференція, яку ми підготували та проводимо разом з вами.

На завершення хочу висловити подяку всім, хто підготував виступи на цій конференції, а також запевнити, що інформація, яку ми отримуємо, буде ретельно вивчена, що, безумовно, сприятиме подальшому удосконаленню діяльності державного механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Бажаю всім учасникам міжнародної конференції «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу» плідної роботи.

Щиро дякую за увагу!

²⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 р. №13-рп/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — №47. — Ст.2045. — С.109.

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

В. Янукович
Президент України

Вітаю учасників міжнародної конференції, присвяченої важливим питанням захисту прав людини органами конституційної юстиції.

Цей захід, організований Конституційним Судом України, відбувається під час українського головування у Комітеті міністрів Ради Європи. Як знаємо, одним із пріоритетів Ради Європи є забезпечення індивідуального доступу громадян до конституційної юстиції.

Конституція України закріплює права і свободи людини, гарантії їх реалізації та захисту. Саме Конституційний Суд України, 15-у річницю заснування якого ми незабаром будемо відзначати, успішно виконує своє призначення — гарантує верховенство Основного Закону держави на всій території України.

Водночас судовий захист прав і свобод людини потребує подальшого вдосконалення. Для нашої країни актуальною є проблема розширення можливостей фізичних та юридичних осіб захистити свої права шляхом безпосереднього звернення до органу конституційної юрисдикції.

Сьогодні в Україні розпочато підготовку до реформування Основного Закону держави.

Тому своєчасною є фахова дискусія науковців і практиків на основі аналізу проблем, пов'язаних із запровадженням ефективної моделі правового захисту через конституційну скаргу.

Бажаю вам, щоб робота конференції сприяла формуванню науково обґрунтованих підходів до вдосконалення конституційної юстиції у напрямі зміцнення гарантій прав і свобод людини.

Щиро зичу всім вам творчої наснаги і плідної праці.

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

В. Литвин
Голова Верховної Ради України

Шановний пане Голово Конституційного Суду України! Шановні судді Конституційного Суду, гості, учасники міжнародної конференції!

Вітаючи представницьке зібрання на цій конференції, вважаю за необхідне щонайперше наголосити на важливості її теми. І важливості не тільки для суддівського корпусу, а й для всього українського суспільства.

Вона обумовлена вже тим незаперечним, на мій погляд, фактом, що захист прав людини та основних свобод перетворився, у контексті сучасного цивілізаційного розвитку, в самостійну й, більше того, одну з провідних галузей міжнародного права і став основоположним компонентом національного права.

Обтяжене масштабними проблемами сьогодення суспільство не в змозі уникнути їх вирішення без одночасного поєднання таких намірів із проблематикою захисту прав людини. Подібне органічне поєднання детермінується рівнем розвитку демократії і є свідченням відповідальності влади перед людьми.

У цьому ж контексті треба розглядати те, як держава здійснює захист природних прав людини в системі владних органів, зокрема через судову гілку влади. Власне кажучи, фактично, а не формально проголошена незалежність судової системи є свідченням справжньої, а не просто письмово чи вербально позначеної демократії.

З огляду на це слід згадати універсальний принцип конституційного значення, якому має відповідати судова система, — загальний та рівний доступ до правосуддя. Він є чітким віддзеркаленням втіленого у статті 24 Конституції України принципу рівності громадян перед законом, який зумовлює реалізацію права кожного на рівність у судовому захисті.

Звідси запитання — а чи повною мірою законодавець забезпечив реалізацію громадянами України цього права?

Йдеться про одну зі складових такої особливої функції судової влади, якою є конституційний контроль, тобто верифікація законів на їх відповідність конституції країни, що гарантує її верховенство як незаперечний принцип правової держави.

За європейською моделлю таку перевірку здійснюють конституційні суди. Вони можуть різнитися за індивідуальною назвою і повнотою повноважень, але поєднані за сутнісною функціональною спрямованістю.

При цьому більшість органів конституційної юрисдикції європейських держав надає, разом із прямим запитом державних органів, можливість звертатися до цих судів громадянам з питань порушення їхніх конституційних прав і свобод, тобто шляхом так званої індивідуальної конституційної скарги, що фактично і є виявом індивідуального доступу до органів конституційної юстиції.

В Україні дотепер відсутній інститут конституційної скарги. Деякі вітчизняні науковці та практики в галузі правознавства вважають, що його компенсує передбачений Законом України «Про Конституційний Суд України» інститут конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

З огляду на європейські реалії більшість наших іноземних колег схильна до іншої думки: інститут конституційної скарги запроваджено для реалізації права фізичних та юридичних осіб звертатися до конституційних судів їхніх країн з письмовою заявою щодо оскарження актів, які обмежують гарантовані конституційні права людини та основні свободи.

Звісно, слід брати до уваги міркування тих українських правознавців, які передрікають у такому разі зливу скарг до Конституційного Суду України, висловлюють застереження, що його робота може бути паралізована у такий спосіб.

У цьому зв'язку наведу приклад лише однієї країни. Із п'яти тисяч скарг, які щорічно надходять до Федерального Конституційного Суду Німеччини, після проходження через доволі складний механізм їх прийняття залишається лише 30, які розглядаються по суті і щодо яких приймаються остаточні рішення.

Досвід інших країн також доводить, що подібний механізм сепарування, хоча й свідчить про суттєве робоче навантаження під час попередньої стадії розгляду скарг, разом з тим не робить надмірною безпосередню задіяність суддів під час остаточного прийняття рішень щодо цих скарг.

І хоча багато хто з іноземних і вітчизняних фахівців стверджує, що у царині захисту прав людини та основних свобод інститут індивідуальної конституційної скарги має не головне, а додаткове значення, ніхто не заперечує належне йому місце в цій системі, що повністю відповідає вимогам стосовно найповнішої реалізації всіх можливостей, які надає людині влада у дійсно демократичному суспільстві з питань, що стосуються захисту її прав і основних свобод.

Варто також враховувати і результати спостережень спеціалістів щодо підвищення загального рівня правосвідомості громадян України, а особливо рівня суспільного запиту на справедливе правосуддя в державі.

Отже, запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги в Україні відповідатиме суспільним запитам і вимогам сьогодення щодо подальшої розбудови демократичних інститутів.

Шановне зібрання!

З огляду на, так би мовити, особливу концентрацію на форумі суддів-конституціоналістів, дозволю собі дещо вийти за межі теми дискусії та торкнутися проблематики діяльності Конституційного Суду України.

15-річчя діяльності Конституційного Суду України збіглося з 20-річчям сучасної незалежності Української держави і, що доволі символічно, — з 15-річчям прийняття її першої Конституції.

Цей період по суті склав перший етап творення України. Україна як держава відбулася. Для мене це однозначно. Я переконаний, що і для усіх. Ключове завдання нинішнього державного порядку денного — зберегти і розвинути країну, забезпечити її цивілізоване облаштування під кутом потреб вже людини, а не держави. Це завдання для нового 10-річного етапу України.

Конституційному Суду України випало працювати в нелегких умовах, коли країна здійснювала перехід від однієї політико-

економічної системи в іншу, апробувала різні підходи до державного будівництва, шукала своє місце у світі, запроваджувала правові засади в усіх сферах життєдіяльності. І коли закономірно в країні вирувало бурхливе політичне життя, а протиборство нерідко виходило за будь-які розумні межі, до Конституційного Суду часто-густо надходили кон'юнктурні подання, а то й чинився тиск на нього з боку різних політичних сил, які вимагали прийняття виключно такого рішення, яке влаштовувало б одну з них.

До того ж ситуація ускладнювалася ще й тим незаперечним фактом, що ні перші судді, ні їхні наступники до того часу не володіли достатнім досвідом конституційного судочинства. Адже лише за аматорського підходу можна стверджувати: не святі горщики ліплять. Тоді як діяльність Конституційного Суду пов'язана з оцінкою правових актів на їх відповідність Конституції, із здійсненням конституційного контролю. Тут навіть і при бажанні небагато можна назвати інших державних функцій такої ваги, значення і відповідальності.

Саме тому в кожній із держав, де функціонує конституційний суд, честь у ньому працювати випадає найбільш високоосвіченим і знаним юристам, кваліфікація, знання, досвід, теоретична підготовленість і вміння яких знаходити найбільш прийнятне та обґрунтоване рішення є зразком для наслідування всім суддівським корпусом країни. Не є винятком у цьому і Конституційний Суд України.

Я пригадую, що у тих, хто мав причетність до обрання суддів новоутвореного Конституційного Суду України, було прагнення делегувати до нього найбільш поважних, авторитетних, досвідчених і знаних в країні професіоналів. Вони, наскільки могли, захищали нашу Конституцію і, що особливо приємно відзначити, ставилися до критики спокійно, зводили перепони опануванню амбіціями.

До Конституційного Суду України прикута увага всього суспільства — від Президента до пересічного громадянина. Його рішення завжди чекають. Таке ставлення покладає на суддів ще більшу відповідальність.

Висновок: Конституційний Суд відбувся, як відбулася Україна. Він забезпечив, окрім усього іншого, стабільність і рівновагу в суспільстві, утримує його у правових межах.

Звісно, не все було зроблено Конституційним Судом, що він мав би зробити, як і не завжди наше ставлення до нього було вваженим, продуманим, таким, яким воно має бути до цієї високоповажної установи.

А тепер тезово про проблеми, які потребують обговорення та вирішення.

Проблема перша — ефективність роботи та сфера поширення компетенції Конституційного Суду. Проблема ефективності роботи сьогодні є актуальною для кожної гілки влади, її інститутів, у тому числі й Конституційного Суду.

Специфіку його діяльності важко порівняти з діяльністю будь-якої іншої гілки влади, але можна спробувати це зробити на прикладі Європейського суду з прав людини. Останній, як відомо, претендує на роль своєрідного конституційного суду країн Ради Європи. У всякому разі, про це зазначав у своїх виступах і публікаціях колишній голова цього суду Л. Вільдхабер, його підтримує і нинішній голова Ж.-П. Коста, як і багато інших суддів цього суду.

Таке порівняння свідчить про наявність великих резервів та можливостей для Конституційного Суду.

Стосовно ж сфери поширення компетенції Конституційного Суду, то, на мою думку, вона повинна стосуватися не лише оцінки відповідності правових актів Конституції України та здійснення конституційного контролю, а й гарантій і захисту прав і свобод людини, вироблення стандартів таких гарантій, окреслених у Конституції України.

Висловлю деякі міркування щодо практики прийняття рішень Конституційним Судом у сфері захисту прав людини. Як на мене, дотримуючись загально визнаних конвенційних засад у цій царині, водночас треба права людини оцінювати в контексті звичаєвих, культурних, ментальних особливостей, що традиційно властиві світосприйняттю українського народу з притаманною

йому мірою толерантності, терпимості й іманентно глибоко вкоріненим почуттям справедливості. І не в останню чергу ми маємо приділяти увагу моральним засадам суспільства, вірі і моралі.

Проблема друга, яка, власне, сформульована в назві конференції і яку не зайвим буде позначити ще раз, незважаючи на мій попередній, більш розлогий коментар: можливості і проблеми індивідуального доступу особи до Конституційного Суду України.

Теоретичні можливості є, ось тільки практичного доступу немає. Мені відомо, що ваші попередники несхвально ставилися до доступу індивіда до Конституційного Суду. Головний аргумент був, що це перевантажить його діяльність. І чого досягли?

Досягли того, що наші громадяни дружніми лавами попрямували до Європейського суду з прав людини.

Логіку людей можна зрозуміти: не хочуть нами опікуватися у своїй країні — підемо вирішувати свої питання до міжнародних установ і організацій.

Натепер Україна залишилася однією з небагатьох країн, де фактично перекритий доступ людини до Конституційного Суду у захисті її прав і свобод. Далі тягнути з цим не можна. Є нагальна потреба невідкладного внесення змін до законодавства, щоб наші люди так само довіряли своєму Конституційному Суду, як вони довіряють Європейському суду з прав людини.

Проблема третя — формування Конституційного Суду України. Чи не вбачаєте ви проблему в тому, що Суд обирається на рівних засадах трьома політичними складовими влади: Президентом, Верховною Радою, судовою гілкою влади? Вважалося, що такий спосіб формування буде демократичний. Можливо, і очевидно, що на першому етапі нашого державного ствердження він був виправданим. Але ж ми бачимо, як кожна політична сила хоче ним заволодіти. Допускаю, що такі прагнення будуть посилюватися.

Звичайно, кожен із членів Конституційного Суду може сказати: бажання здоров'ю не зашкодять, адже ми самі вирішуємо, як нам діяти. Все це так, але зайвий інтерес до роботи тих, хто обирається на ці поважні посади, може відволікати, якщо не шкодити. Чи не на часі сьогодні почати продумувати, як змінити систему

вибору суддів Конституційного Суду України? Скажімо так: юридична громадськість (вчені, судді, викладачі вузів, працівники правоохоронних органів та інші) створює комітет з відбору кращих фахівців-правників, які спроможні працювати у Конституційному Суді. Далі нехай виконавча і судова гілки влади відхилять тих, кого вони вважають за необхідне, і складуть скоригований список для затвердження Президентом України. Він направляє остаточний варіант (але не менше 25 осіб) до Верховної Ради України, яка з цього списку визначається щодо 18 найрейтинговіших представників. Вибори в такий спосіб не дадуть підстав жодній гілці влади, жодному політику говорити, що той чи інший суддя є її представником чи, що суттєво погіршує справу, впливати на нього після виборів, а головне, будь-кому говорити, що суд є заангажованим.

Проблема четверта стосується статусу судді Конституційного Суду. Для мене є очевидним, що його належить піднести на значно вищий щабель.

Але чи правильно, що обираємо суддю на один термін, а коли він набув унікального досвіду і фаху конституційного судочинства, відправляємо його ще цілком працездатного на пенсію. Натомість усі інші судді обираються на посади довічно. Як на мене, треба підвищити і віковий ценз для виходу на пенсію суддів Конституційного Суду, тим більше, що це — ваші пропозиції. Так чому б не внести зміни до законодавства і дати можливість суддям брати участь у перевиборах і триваліший час працювати.

Є усі підстави стверджувати, що Конституційний Суд, наполегливо удосконалюючись і долаючи усі перепони, впевнено набув статусу самостійного і впливового арбітра, займає свою авторитетну нішу у системі органів публічної влади, відіграє ключову роль у розбудові правової держави.

Конституційний Суд має і надалі діяти як інститут, який не просто толерує, а спонукає публічну владу до відповідальної діяльності з дотриманням усіх вимог Конституції.

Бажаю вам цікавого професійного діалогу, обґрунтованих висновків і рекомендацій.

Дж. Букіккіо
Голова Венеціанської Комісії Ради Європи

Пане Голово Конституційного Суду України! Пані та панове!

Я вдячний Конституційному Суду України за виявлену ініціативу в порушенні такої важливої теми, як захист прав людини конституційними судами. Адже індивідуальний доступ до конституційного правосуддя все частіше визнається суттєвим елементом захисту прав людини у демократичних країнах.

Також висловлюю вдячність Уряду України за підтримку цієї важливої ініціативи в рамках головування України в Комітеті міністрів Ради Європи.

Конституційний Суд України вже встиг зробити важливий внесок у захист прав людини в державі. Достатньо згадати його важливе рішення щодо скасування смертної кари. Запровадження індивідуальної конституційної скарги дозволило б ще більше зміцнити роль органу конституційної юрисдикції.

Нещодавно Венеціанська Комісія Ради Європи (далі — Венеціанська Комісія) завершила ретельне дослідження питання індивідуального доступу до конституційного правосуддя, що охоплює різноманітні його форми у більш ніж 50 країнах.

Одним із висновків цього дослідження є те, що повний доступ до Конституційного Суду (не лише щодо нормативних актів, а й щодо індивідуальних актів) дозволяє ефективно захищати права людини на національному рівні. У державах, де такий доступ є, у громадян немає необхідності звертатися до Європейського суду з прав людини, оскільки усі їхні проблеми можуть бути вирішені в межах країни.

Результатом запровадження індивідуальної конституційної скарги може стати об'єктивне зменшення кількості заяв до Страсбурзького суду і, відповідно, зменшення кількості рішень цьо-

го суду. Наше дослідження чітко демонструє, якою має бути така скарга, щоб Європейський суд з прав людини визнав її ефективним засобом відновлення порушених прав.

Можливість звертатися до Конституційного Суду зі скаргами не лише щодо неконституційності законів, а й щодо неконституційності індивідуальних актів може зумовити стрімке збільшення навантаження на нього, проте дослідження Венеціанської Комісії намагається дати відповідь на це питання. У разі запровадження інституту конституційної скарги кількість рішень щодо України у Страсбурзі могла б значно зменшитися. Більше того, український народ зміг би скористатися ефективним механізмом захисту прав людини у своїй країні.

Пане Голово, відразу після схвалення звіту про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя Венеціанська Комісія у січні цього року організувала II Конгрес Всесвітньої конференції конституційного правосуддя у Ріо-де-Жанейро (далі — Конгрес), і я радий, що Ви знайшли можливість бути з нами на цьому важливому заході.

Результатом дискусії, що відбулася під час Конгресу, стало ухвалення Статуту Всесвітньої конференції конституційного правосуддя, і я сподіваюся, що ваш Конституційний Суд стане одним із її членів-засновників. З липня до Всесвітньої конференції вже приєдналися 23 суди, і ми очікуємо, що у найближчий час таких судів буде 30, оскільки це є необхідним для набрання Статутом чинності.

Як ви знаєте, Конгрес у Ріо-де-Жанейро проходив на тему: «Поділ влади та незалежність конституційних судів і еквівалентних органів». Цілком зрозуміло, що без справжньої незалежності конституційне правосуддя не має сенсу.

Під час Конгресу обговорювалися різні аспекти цієї незалежності: незалежність Конституційного Суду як інституції, а ще важливіше — незалежність кожного окремого судді. Ми дослідили різні правові та конституційні гарантії у цій сфері і дійшли висновку, що незалежність, насамперед, має бути провідною ідеєю у свідомості судді Конституційного Суду.

Майже скрізь судді конституційних судів обираються, висуваються або призначаються політичними органами, і дуже часто політики очікують від суддів того, що вони «поводитимуться належним чином» та прийматимуть рішення, які відповідають їхнім політичним інтересам. Натомість кожний суддя повинен мати так званий обов'язок невідчужності до органу, що його призначив. Судді не повинні бути вдячними, судді не повинні виправдовувати ці очікування, вони повинні виносити рішення виключно на основі Конституції та її принципів. Віддаючи належну повагу волі установчої влади, судді повинні ігнорувати будь-які телефонні дзвінки, які вони можуть отримувати, та тлумачити Конституцію відповідно до правового обґрунтування та власної совісті. Мені дуже прикро, що цих принципів не завжди дотримуються.

Честь незалежного судді дозволяє йому не робити те, до чого його змушують. Вистояти проти відвертих вимог складно, але суддя може знайти підтримку серед своїх колег-суддів та фахівців з інших країн. Я можу запевнити вас у тому, що Венеціанська Комісія підтримує таких незалежних суддів. У разі звернення ми можемо надати суду висновок *amicus curiae* або дати неформальну пораду. Одного разу Венеціанська Комісія вже зробила публічну заяву, в якій закликала парламент вашої країни призначити нових суддів, коли Конституційний Суд України не мав кворуму.

Не тільки судді Конституційного Суду, а й інші судді мають бути незалежними, щоб мати змогу гарантувати права людини. Після багаторічних дискусій щодо необхідності реформ минулого року Україна почала по-справжньому проводити їх в життя.

Венеціанська Комісія вітає наміри української влади тісно співпрацювати з питань судоустрою, і ми сподіваємося, що матимемо можливість виправити деякі з найбільш проблематичних аспектів законів, прийнятих у рамках минулорічної реформи. Без незалежної судової влади, як у найважливіших справах, так і у звичайних, країна стане об'єктом критики на національному і міжнародному рівнях.

Звичайно, судова система повинна боротися з корупцією, але це має відбуватися з дотриманням принципу верховенства

права та без «вибіркового правосуддя». Розгляд політичних справ можливий виключно за умови віри у незалежність судової влади.

Громадська довіра до судової влади необхідна не лише для прав людини, а й для економіки і соціального життя в цілому. Досягнення цієї довіри є дуже складним завданням для судової системи, яка має забезпечити себе від будь-якої корупційної практики шляхом ефективних дисциплінарних заходів. Але це може бути складно і для інших державних органів, які очікують від судової системи результатів на свою користь. Для Конституційного Суду громадська довіра, мабуть, є ще важливішою, ніж для інших судів, оскільки його рішення мають властивість бути більш політично виваженими. Тому дуже важливо, щоб Конституційний Суд завжди виглядав неупередженим і мав узгоджену судову практику. Роль Конституційного Суду полягає у тлумаченні Конституції, а не у внесенні до неї змін.

Дозвольте підсумувати, що для ефективного захисту прав людини Конституційним Судом мають виконуватися дві умови: повний індивідуальний доступ до конституційного правосуддя та незалежність конституційних і загальних судів.

Сьогоднішня дискусія дозволить нам дослідити індивідуальний доступ до конституційного правосуддя під різними кутами: переваги, практичні проблеми та шляхи їх подолання. Запровадити повний індивідуальний доступ непросто, але це те питання, яким слід займатися й надалі.

Сподіваюся, що українська влада вважатиме цю конференцію точкою відліку у запровадженні індивідуальної конституційної скарги на користь усього українського народу.

Дякую за увагу.

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Д. Міро
директор Німецького Фонду
міжнародного правового співробітництва

Вельмишановний пане Голово Конституційного Суду України, вельмишановний пане Голово Верховної Ради України, вельмишановний пане Букіккіо, шановні судді, пані та панове!

Для Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва нагода привітати Конституційний Суд України з 15-річним ювілеєм є важливою, адже нас пов'язує традиційно добре та інтенсивне співробітництво. Воно походить ще з часів створення Конституційного Суду України, коли Фонд підтримував та забезпечував консультації німецьких фахівців для робочої групи з розробки проекту закону України «Про Конституційний Суд України» під керівництвом пана Тимченка, який згодом став Головою Конституційного Суду України.

У період з 1998 року по 2005 рік ми спільно з Федеральним Конституційним Судом і Конституційним Судом України провели по чергою в Німеччині та в Україні десять німецько-українських та українсько-німецьких колоквиумів з питань конституційного права, під час яких на високому фаховому рівні обговорювались актуальні для обох держав конституційно-правові питання. Ми й донині регулярно проводимо фахові зустрічі з українськими колегами з деяких питань конституційного права, а в рамках цієї конференції можемо продовжити міжнародний обмін досвідом між суддями конституційних судів різних країн.

Усім відомо, що правова держава в деталях може бути структурована по-різному. Наприклад, для німецького юриста сильна та незалежна позиція Федерального Конституційного Суду є дуже важливою складовою нашої правової держави. Тут відіграють неабияку роль історичні передумови: під час нацистської диктатури широке та неконтрольоване панування виконавчої влади призведе

ло до катастрофи з відомими жахливими наслідками для всієї Європи.

Ми тоді зробили висновок: якщо держава порушує право, то правова держава має забезпечити те, щоб незалежна та сильна контролююча інстанція потурбувалась про правомірність дій самої держави. Це також означає, що і законодавець не може виходити за межі чинної конституції і на нього має поширюватися судовий контроль.

Те авторитетне місце, яке Федеральний Конституційний Суд посідає в системі організації німецької держави, вражає, до речі, не тільки німецьких юристів. Федеральний Конституційний Суд має високу репутацію та користується найвищою довірою німецьких громадян. Причиною цього може бути й те, що Федеральний Конституційний Суд на основі своєї незалежної позиції може приймати виважені рішення і в часи жвавих політичних дискусій, дотримуючись принципу співмірності, тоді як політичні актори інколи не можуть повністю позбавитися впливу політичної ситуації. Я переконаний: якщо люди мають довіру до незалежності органів юстиції та їх здатності забезпечити виконання рішення, то це також сприяє сприйняттю населенням існуючої політичної системи.

Конституційні суди постійно протистоять політичному тиску під час прийняття ними рішень, керуючись неупередженістю та суворим дотриманням вимог конституції. Тому хочу побажати Конституційному Суду України у його 15-ту річницю успіхів та наснаги приймати саме такі рішення. Ми будемо раді плідному та довірчому співробітництву у майбутньому.

Дозвольте висловити подяку за надзвичайну гостинність Голові Конституційного Суду України пану Головіну і побажати конференції успішної роботи, цікавих доповідей та дискусій.

Н. Карпачова

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Шановний пане Голово! Шановний пане Букіккіо! Шановні судді конституційних судів, пані та панове!

Дозвольте привітати учасників і гостей конференції, присвяченої надзвичайно важливій темі – захисту прав людини на доступ до конституційної юстиції.

З особливою приємністю вітаю шановних колег з нагоди наближення 15-ї річниці від дня створення Конституційного Суду України, адже саме з цією конституційною установою Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пов'язує багаторічна плідна співпраця. Основою для цього є надане Омбудсманові України надзвичайно відповідальне право на конституційне подання до Конституційного Суду України.

Передусім ми намагаємося розв'язувати системні проблеми й усувати загрози, які спричиняють масові порушення прав і свобод людини та змушують наших співвітчизників звертатися як до національних судів, так і до Європейського суду з прав людини.

Варто згадати домінуючі для мільйонів громадян нашої країни рішення, прийняті Конституційним Судом України за поданнями Омбудсмана України, насамперед, це: забезпечення права на свободу асоціацій; підтвердження права громадян на власність своїх трудових заощаджень та їх повернення; реалізація права кожного на звернення до суду зі скаргами на неправомірні дії чи бездіяльність посадових осіб органів дізнання, досудового слідства, прокуратури та суду.

Дуже складні проблеми були розв'язані щодо забезпечення конституційних виборчих прав наших громадян, зокрема виключено дискримінаційну норму, що стосувалася обмеження реєстрації кандидатів у депутати за місцем проживання та професією під час місцевих виборів, та поновлено право людей з обмеженими

можливостями на участь у голосуванні на виборах Президента України.

Останнє надзвичайно важливе резонансне рішення, прийняте Конституційним Судом за поданням Омбудсмана України, стосувалося визнання неконституційними законодавчих положень щодо затримання органами внутрішніх справ осіб без певного місця проживання на термін до 30 діб. Це фактично був узаконений адміністративний арешт до 30 діб! Спільними зусиллями нам вдалося його скасувати.

На запити суддів Конституційного Суду України омбудсман також надає експертні висновки, зокрема відомий висновок щодо визнання неконституційною смертної кари в Україні.

Здійснення Уповноваженим з прав людини функцій парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини, вивчення досвіду передової світової практики у цій сфері дають підстави для висновку, що одним з головних важелів їх дотримання було б закріплення права кожного на конституційну скаргу, про що йшлося й у виступах Голови Верховної Ради України, Голови Верховного Суду України та інших шановних учасників конференції. Омбудсманом України це питання офіційно було порушено ще у 2002 році у поданні до Голови Верховної Ради України. Вважаю, що цілком логічним кроком було б надання можливості забезпечити прямий доступ громадян України до конституційного правосуддя шляхом прийняття відповідних змін до законодавства України, які фактично конституціювали б цю скаргу.

Це цілком узгоджується з положеннями Конституції України щодо гарантій звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод людини. Тобто підґрунтя для цього вже створено.

Доступ до конституційного правосуддя має стати не тільки надійною гарантією дотримання державою конституційних прав і свобод кожної людини, а й виявом демократичності державної політики, спрямованої на утвердження пріоритету принципу верховенства права та поваги до прав людини.

Бажаю всім учасникам, гостям форуму успішної роботи й ухвалення ефективних рішень для надійного захисту прав людини.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ — ГАРАНТ СТАБІЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ, ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

В. Тацій

*ректор Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»,
президент НАПрН України, академік НАН України*

Необхідність функціонування в системі державних органів особливого органу конституційної юрисдикції — Конституційного Суду — значною мірою обумовлена потребою у гарантуванні верховенства Основного Закону в правовій системі держави, забезпеченні найвищої юридичної сили конституційних норм. Як слушно зазначають учені, «з Конституції випливають всі інші правові норми, на ній будується весь державний і правовий порядок. Стабільність Конституції є вихідною передумовою стабільності правової системи в цілому. Якщо вийти за межі кельзенівської конструкції, то можна стверджувати, що потреба в, можливо, найбільшому ступені стабільності Конституції визначається тим, що вона, як первинний і загальний кодекс норм, є вираженням і формою соціального пакту, який повинен бути незалежним від поточних суспільних змін».

У сфері забезпечення стабільності конституційного ладу вирішального значення набуває правотлумачна діяльність Конституційного Суду України. Здійснюючи офіційне тлумачення конституційних положень, що закріплюють права людини, засади організації публічної влади, єдиний орган конституційної юрисдикції практично завжди виходить з необхідності забезпечення конституційної стабільності. Показовим у цьому контексті є Рішення Конституційного Суду України у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2007 року №12-рп/2007, в пункті 5 мотивувальної частини якого прямо зазначено про необхідність забезпечення стабільності конституційного ладу.

Саме з цього виходив Конституційний Суд України, ухвалюючи рішення від 13 травня 1997 року №1-зп (справа щодо несумісності депутатського мандата), від 9 червня 1998 року №8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України), від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом), від 16 квітня 2009 року №7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування).

В аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України важливою функцією Конституційного Суду України є здійснення превентивного конституційного контролю за законопроектами про внесення змін до Конституції України. Відповідно до статті 159 Конституції України законопроект про внесення змін до Основного Закону може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про його відповідність статтям 157, 158 Конституції України. Ця функція єдиного органу конституційної юрисдикції безпосередньо пов'язана із забезпеченням стабільності конституційного устрою Української держави, оскільки метою конституційного контролю в таких випадках є перш за все унеможливлення зловживання правом, запобігання спробам внесення невиправданих та недостатньо обґрунтованих змін до тексту Основного Закону незалежно від того, якими мотивами при цьому керувалися їх ініціатори. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року №8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України), «здійснюючи превентивний конституційний контроль щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроектів про внесення змін до Конституції України, Конституційний Суд України не обмежує повноважень Верховної Ради України вносити зміни до Основного Закону, а лише забезпечує конституційність їх реалізації Верховною Радою України, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України».

Забезпечення стабільності конституційного ладу України здійснюється Конституційним Судом України також і шляхом перевірки на відповідність Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента Украї-

ни і Кабінету Міністрів України. Сучасній вітчизняній державно-правовій практиці відомі випадки, коли органи державної влади України ухвалювали правові акти, що суперечили вимогам Конституції України, виходячи за межі закріплених за ними повноважень. Відповідно до Конституції України ці правові акти втрачають чинність з моменту визнання їх неконституційними.

Унікальним є Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України від 30 вересня 2010 року, згідно з пунктом 1 якого Конституційний Суд України визнав «таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття». На наше переконання, для ухвалення цього Рішення Конституційний Суд України мав достатньо правових підстав.

Без перебільшення можна стверджувати, що реалізація практично всіх функцій, закріплених за єдиним органом конституційної юрисдикції, безпосередньо спрямована на забезпечення усталеності основоположних засад організації та функціонування і Української держави, і суспільства. Разом з тим ефективна діяльність Конституційного Суду України в цій сфері можлива лише за умови забезпечення його високого авторитету серед усіх державно-владних інституцій, реальної незалежності та неупередженості, а також безумовного визнання та дотримання його рішень усіма суб'єктами суспільних відносин незалежно від їхнього правового статусу, політичних уподобань чи займаних посад.

З цим непростим завданням єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні цілком справляється. Перевіряючи на відповідність Конституції України акти вищих органів влади, даючи офіційне тлумачення Конституції і законів України, розглядаючи конституційність законопроектів про внесення змін до Основного Закону, Конституційний Суд України захищає фундаментальні цінності демократичної правової держави: свободу та основоположні права людини, народовладдя, національну державність та її територіальну цілісність, демократичні засади державного владарювання.

Ухвалюючи резонансне рішення про неконституційність конституційної реформи 2004 року та відновлення дії Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року, Конституційний Суд України цілком слушно мотивував свою позицію необхідністю забезпечення стабільності конституційного ладу в Україні, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілісності, непорушності та безперервності дії Конституції України, її верховенства як Основного Закону держави на всій території України.

Слід віддати належне коректності в діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, додержанню ним принципу розумного самообмеження, небажанню бути втягнутим у політичні конфлікти та водночас принциповості у питаннях гарантування верховенства Конституції України, захисту її цінностей. Спроба політичних інституцій у неконституційний спосіб обмежити його повноваження дістала адекватну оцінку. Конституційний Суд України у Рішенні від 26 червня 2008 року №13-рп/2008 (справа про повноваження Конституційного Суду України) дійшов висновку, що він повинен здійснювати не лише попередній (превентивний), а й наступний конституційний контроль і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності, оскільки відсутність судового контролю за процедурою його розгляду та ухвалення, визначеною у розділі XIII Конституції України, може мати наслідком обмеження чи скасування прав і свобод людини і громадянина, ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України або зміну конституційного ладу у спосіб, що не передбачений Основним Законом України.

Намагання вищих органів державної влади розширити межі своєї державно-владної діяльності дістає прогнозовану реакцію. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на тому, що межі повноважень Верховної Ради України і Президента України вичерпно визначені Конституцією України. А спроба внести відповідні зміни до Основного Закону України інтерпретувалася як зазіхання на фундаментальний принцип організації і здійснення державної влади — поділ влади, покликаний забезпечувати права і свободи людини і громадянина.

Конституційний Суд України ідеалі формального тлумачення й застосування фундаментальних норм, розвиваючи конституційно-правову доктрину, законодавство, пропонуючи своє розуміння тих чи інших положень Конституції та законів України, що є обов'язковими для всіх суб'єктів права.

У своїй поточній роботі Конституційний Суд України доволі часто виносить рішення, якими фактично створюються нові норми, ліквідуються прогалини та усуваються колізії.

Здійснюючи закріплені Основним Законом України повноваження, Конституційний Суд України зосереджується, насамперед, на тих положеннях, які прямо чи опосередковано пов'язані із забезпеченням прав та свобод людини і громадянина. Зокрема, за допомогою конституційного судочинства удосконалюється правова система, забезпечується реалізація та захист цих основних прав та свобод. Наведемо лише окремі з рішень Конституційного Суду України, які мали важливе значення для розвитку національної правової системи.

Так, гарантуванню невід'ємного права людини на життя присвячені рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року №11-рп/99 (справа про смертну кару), від 26 січня 2011 року №1-рп/2011 (справа про заміну смертної кари довічним позбавленням волі). За своїм змістом положення частини другої статті 22 Конституції України передбачають, з одного боку, обов'язок держави гарантувати конституційні права і свободи, насамперед право людини на життя, а з іншого — утримуватися від прийняття будь-яких актів, що можуть призвести до скасування конституційних прав і свобод, а отже, і права людини на життя.

Визначальними для розуміння та реалізації права на доступ до інформації, на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань стали рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року №5-зп (справа К.Г. Устименка), від 10 квітня 2003 року №8-рп/2003 (справа про поширення відомостей). Як відомо, 13 січня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про доступ до публічної інформації», що вже набрав чинності.

У своїх рішеннях Конституційний Суд України також неодноразово порушував питання щодо гарантій права брати участь у всеукраїнському референдумі (рішення Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року №3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом), від 16 квітня 2008 року №6-рп/2008 (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) тощо), які, безперечно, мають бути враховані при прийнятті нового закону про референдуми в Україні.

Стаття 39 Конституції України закріплює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (статті 185¹, 185²) встановлюється відповідальність за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», але й досі не прийнято закон, який би, власне, визначав цей порядок. Зокрема, формулювання про «завчасне» сповіщення про проведення зборів, застосоване у частині першій статті 39 Конституції України, є оціночним. У Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року №4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) воно характеризується не менш відносними поняттями «заздалегідь», «у прийнятні строки», які надавали б можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Враховуючи неможливість Конституційного Суду України встановити правовідносини, визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо цілком обґрунтовано віднесено до предмета законодавчого регулювання.

Висловлені у рішеннях Конституційного Суду України правові позиції з питань кримінального процесу сприяють подальшому

розвитку і вдосконаленню цієї галузі права, усувають колізії норм, сприяють подоланню прогалін у кримінально-процесуальному законодавстві.

Слід зазначити, що з самого початку функціонування Конституційний Суд України чітко визначився з правозахисним напрямом своєї діяльності. Важливе значення для подальшого розвитку кримінально-процесуального законодавства щодо права на правову допомогу, встановлену статтею 59 Конституції України, мають рішення Конституційного Суду України у справі про право вільного вибору захисника від 16 листопада 2000 року №13-рп/2000 та у справі про право на правову допомогу від 30 вересня 2009 року №23-рп/2009. У своєму Рішенні від 27 жовтня 1999 року №9-рп/99 Конституційний Суд України сформував важливі для науки та правозастосовної практики поняття «кримінальна відповідальність» та «притягнення до кримінальної відповідальності» і зазначив, що притягнення до кримінальної відповідальності як стадія кримінального переслідування починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину. Кримінальна відповідальність настає з моменту набрання законної сили обвинувальним вироком суду.

Важливим для кримінального судочинства є Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року №3-рп/2003 (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора). Конституційний Суд України сформував правову позицію про те, що «правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Право на судовий захист є одним з конституційних прав».

Конституційним Судом України було винесено низку рішень з метою забезпечення незалежності суддів. Так, у Рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 1 грудня 2004 року №19-рп/2004 встановлено, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підко-

ряються лише закону. Варто зазначити, що новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року ґрунтується на позиціях Конституційного Суду України.

Це стосується як процесуальної, так і матеріальної сторони питання. Конституційний Суд України завжди ґрунтовно і добросовісно дотримується законодавчо визначеної процедури здійснення судочинства, всіх процесуальних правил, закріплених у Законі України «Про Конституційний Суд України», а також в Регламенті Конституційного Суду України.

Чітке дотримання процедури органічно узгоджується з якісним змістовним наповненням рішень Конституційного Суду України, чітким обґрунтуванням його правових позицій і однозначністю висновків.

При вирішенні справи Конституційний Суд України відповідає на всі питання, порушені у конституційному поданні чи конституційному зверненні. Текстуальне оформлення рішень Конституційного Суду України здійснюється з урахуванням вимог логічності, несуперечливості та правил юридичної техніки.

З матеріального погляду рішення Конституційного Суду України насичені правовими позиціями, які він послідовно проводить у кожному своєму рішенні з аналогічних справ, посилаючись на вже висловлені ним раніше правові позиції. Орієнтація Конституційного Суду на свої попередні правові позиції позитивно відображається на його діяльності та схвалюваних рішеннях, сприяє утвердженню принципу правової визначеності у правовій системі України. Такий підхід також допомагає уникнути суперечностей між рішеннями Конституційного Суду України.

Водночас Конституційний Суд України постійно формує нові правові позиції, що сприяє динамізму та вдосконаленню рішень як самого органу конституційної юрисдикції, так і правозастосовних актів уповноважених органів, що спираються в своїй діяльності на правові позиції Конституційного Суду України.

Висока культура судочинства тісно пов'язана з іншою характерною рисою, притаманною діяльності Конституційного Суду України, — науковістю та обґрунтованістю його рішень.

Зв'язок рішень Конституційного Суду України з юридичною наукою та доктриною важко переоцінити. Мабуть, жоден суд в Україні не приділяє цьому питанню стільки уваги, як Конституційний Суд України.

Справа в тому, що перед тим, як винести рішення чи висновок, Конституційний Суд України звертається до науковців, аби з'ясувати їхню позицію з того чи іншого питання, порушеного у конституційному поданні чи зверненні. Більше того, напрацювання науковців дуже часто стають тим підґрунтям, яке судді Конституційного Суду України покладають в основу мотивувальної частини свого рішення.

Однак бувають випадки, коли Конституційний Суд України виробляє власну позицію, відмінну від позиції наукового середовища, як, скажімо, в Рішенні від 26 січня 2011 року №1-рп/2011 (справа про заміну смертної кари довічним позбавленням волі). Це свідчить про критичний підхід Конституційного Суду України навіть до позиції науковців, індивідуальний спосіб вирішення кожної конкретної справи. Тим самим Конституційний Суд України іноді спонукає юридичну науку до розвитку.

Нині доктринальні положення (доктрина) починають відігравати особливу роль в Україні саме через рішення та висновки органу конституційної юрисдикції, оскільки доктринальні погляди наводяться в обґрунтуванні рішень Конституційного Суду України та набувають юридичного значення в правовій системі України з огляду на обов'язковість та остаточність останніх.

Доктринальне значення мають і окремі думки суддів Конституційного Суду України. Вони є засобом реалізації принципів незалежності суддів, їх вільного волевиявлення та рівноправності, повного та всебічного розгляду справи, є свідченням демократизму конституційної юстиції України.

Іноді висловлюється припущення, що чим більше окремих думок суддів, які принципово не збігаються з рішенням Конституційного Суду, тим більш спірним є таке рішення і тим меншою буде в майбутньому його регулююча сила. Насправді ж, якщо рішення органу конституційного контролю є виваженим, теоретич-

но обґрунтованим, спирається на загальновизнані аксіоматичні положення юридичної науки та практики, то окрема думка судді до нього містить лише додаткові обставини чи додає аргументи до мотивувальної частини.

Тому сьогодні можна констатувати, що в основу правових позицій Конституційного Суду України покладаються наукові знання, конституційні принципи, правові доктрини, а його рішення поєднують науково-теоретичні підходи з конституційною практикою. Адже першоджерелом правової позиції є наукова і професійна правосвідомість суддів Конституційного Суду України, серед яких є відомі вчені, котрі здійснюють наукові дослідження, що не може не позначатися позитивно на науковості та обґрунтованості рішень Конституційного Суду України.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

В. Скомороха

*суддя Конституційного Суду України у відставці,
Голова Конституційного Суду України 1999–2002 років,
кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України*

Багатоаспектність та вагомість проблеми захисту прав і свобод людини виокремлюють нові сторони її дослідження, які потребують наукового аналізу та розробки відповідних рекомендацій.

Захист прав і свобод людини і громадянина органом конституційної юрисдикції активно досліджується в країнах колишнього радянського блоку, насамперед суддями, працівниками конституційних судів та окремими науковцями¹.

¹ Див.: Витрук Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации на защите основных (конституционных) прав и свобод граждан // Права человека и правоохранительная деятельность. — Волгоград, 1995. — С.8–14; Владиченко С. Про перспективи посилення захисту прав людини засобами конституційного правосуддя в Україні // Вісник КСУ. — 2006. — №3. — С.31–35; Малинникова Л. Проблеми конституційного забезпечення прав і свобод людини і громадянина в процесі здійснення державно-правової реформи в Україні // Вісник КСУ. — 2000. — №6. — С.69–71; Скомороха В. Захист прав і свобод людини Конституційним Судом України в контексті практики Європейського суду з прав людини // Вісник КСУ. — 2001. — №2. — С.40–47; Тихий В., Євграфов П. Правотлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства // Вісник КСУ. — 2005. — №6. — С.82–84; Мартиненко П. Місце і роль Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року в конституційно-правовому механізмі України // Вісник КСУ. — 2002. — №2. — С.64–72; Савенко М. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції // Право України. — 1999. — №2. — С.3–9; Шаповал В., Скомороха В. Конституційний Суд України // Юридична енциклопедія. — Т.3. — Вид-во «Українська енциклопедія». — К., 2001. — С.282–284; Чубар Л. Гармонізація законодавства в Україні в галузі правосуддя з вимогами Європейської Конвенції

Права людини є основою системи стримувань і противаг державної влади. Це той бар'єр, що не може бути довільно подоланий у державі, яка проголосила себе демократичною і правовою. Захист прав і свобод людини і громадянина як конституційно-правовий і міжнародно-правовий обов'язок сучасної держави здійснюється за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів та процедурно-правових правил, прямо чи опосередковано призначених для цієї мети.

Стаття 3 Конституції України містить положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а отже, посідають особливе місце в системі основ конституційного ладу. Цей припис має фундаментальний характер і здійснює регулюючий вплив на різні сфери суспільних відносин. Частина друга зазначеної статті закріпила головний обов'язок держави — утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Відповідно до частини другої статті 102 Конституції України Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина, а згідно з пунктом 2 статті 116 Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Обов'язок держави щодо забезпечення прав і свобод людини здійснюється шляхом спеціальної державно-правової діяльності, створення необхідних умов для забезпечення прав і свобод людини або організації самого процесу їх здійснення особою. Їх захист за змістом частини першої статті 55 Конституції України здійснює суд.

Функціонування самостійної, незалежної і неупередженої судової влади є одним з основних критеріїв демократичної правової держави. Новою і досить істотною складовою загальнодержавного механізму захисту прав і свобод особи є захист, що здійснюється Конституційним Судом України, який у такий спосіб виконує

про захист прав і свобод людини // Вісник КСУ. — 2000. — №6. — С.72–77; Шепелева Н. До питання про зміст конституційного права на життя // Вісник КСУ. — 2005. — №2. — С.101–102; Лучин В., Воронина О. Защита основных прав и свобод граждан Конституционным Судом Российской Федерации // В мире права. — 1999. — №1.

правоохоронну, конституційно-охоронну функції (гарантування додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина)².

Одними з перших щодо захисту прав людини були рішення Конституційного Суду України про заборону 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 і свобод людини (Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року №5-зп), а також щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи (Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року №6-зп).

Наочним прикладом захисту прав і свобод людини шляхом офіційного тлумачення Конституції та законів України є Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року №6-рп/2005 у справі про здійснення влади народом.

За традицією повноваження Конституційного Суду України класифікують на дві групи. До першої відносять повноваження «класичного конституційного суду»: конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Звичайними є повноваження офіційно тлумачити Конституцію та закони України, вирішувати питання конституційності міжнародних договорів, дотримання конституційної процедури імпичменту. До другої групи відносять повноваження, притаманні українському досвіду: надання висновків до проектів законів про внесення змін до Конституції, про порушення Конституції та законів України представницьким органом автономії як підстави для припинення його повноважень.

² Скомороха В. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики.— К.: МП «Леся», 2007.— С.474–500; Скомороха В. Незалежність Конституційного Суду України та її гарантії. Бюджетне фінансування як найважливіша гарантія його самостійності та незалежності // Вісник КСУ.— 2006.— №3.— С.10–23.

До особливостей повноважень Конституційного Суду України слід віднести надане йому право відповідно до частини другої статті 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) вирішувати питання щодо неконституційності закону, встановленої при тлумаченні цього закону (його окремих положень), а також визнання неконституційними правових актів (їх окремих положень), крім тих, щодо яких відкрито провадження у справі і які впливають на прийняття рішення чи дачу висновку у справі (частина третя статті 61 Закону). Тобто у такий спосіб Конституційному Суду України надано повноваження вирішувати питання неконституційності правових актів за зверненнями громадян України, юридичних осіб, іноземців з питань офіційного тлумачення правових актів (їх окремих положень), які не входять до визначеного Конституцією України переліку суб'єктів звернення щодо неконституційності. Визначальною у таких справах є необхідність тісного зв'язку між оспорюваною нормою і положеннями інших правових актів, які впливають на прийняття рішення (висновку) у справі. Так, у справі про постійне користування земельними ділянками відповідно до частини третьої статті 61 Закону визнано неконституційним пункт 6 Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» від 18 грудня 1990 року, яка впливала на прийняття рішення щодо неконституційності оспорюваного пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005).

За час своєї діяльності Конституційний Суд України розглянув низку справ, які стосуються соціальних прав людини, загальних питань, пов'язаних із функціонуванням прав і свобод, гарантуванням окремих прав і свобод.

Більше вісімдесяти відсотків справ про тлумачення Конституції та законів України спрямовані саме на захист прав і свобод людини і громадянина. Це покладає на Конституційний Суд України особливу відповідальність при тлумаченні норм Конституції та законів України. Треба бути дуже обережним у намаганні наповнити конституційні положення новим змістом, щоб не допустити

зміни сутності Конституції України і не вийти за межі своїх повноважень³. Щодо перевірки нормативних актів на відповідність їх Конституції, то рішення Конституційного Суду України мають відповідати принципу верховенства права, справедливості та іншим конституційним принципам.

Конституційний принцип забезпечення права касаційного оскарження рішення суду, який зазвичай поряд з апеляційним оскарженням є елементом права на судовий захист, що реалізується у процедурі касаційного перегляду і ґрунтується на інстанційній побудові судової системи, розмежуванні функцій судів різних інстанцій, Конституційний Суд України роз'яснив як лише одноразове касаційне оскарження та перегляд рішення Суду; законом можуть бути передбачені й інші форми оскарження та перегляду рішень судів загальної юрисдикції⁴.

За незмінності конституційних приписів щодо Верховного Суду України як найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції наслідком тлумачення стала відсутність у чинному Законі України «Про судоустрій і статус суддів» положення про здійснення правосуддя Верховним Судом України, забезпечення однакового застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. Його позбавлено права давати судам роз'яснення з питань застосування законодавства на основі узагальнення судової практики. Основне право Верховного Суду України здійснювати нагляд за тлумаченням та застосуванням законів судами нижчого рівня повністю розподілено між трьома вищими судами. Верховний Суд став закритим для прямого доступу скажника, що практично поставило вищі спеціалізовані суди над найвищим судом.

³ Тацій В., Тодика Ю. Межі тлумачення Конституційним Судом Конституції і законів України // Актуальні проблеми конституційної юрисдикції: сучасність і перспективи розвитку. Матеріали науково-практичної конференції.— К.: Юрінком Інтер, 2002.— С.61–66; Тесленко М. Судебний конституційний контроль в Україні.— К., 2001.— С.167.

⁴ Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2010 р. №8-рп/2010 // Конституційний Суд України: рішення, висновки.— К., 2010.— Кн.10.— С.171–172.

Нагадаємо Спільний висновок Європейської Комісії «За демократію через право» щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: «Складно уникнути висновку про те, що умисна спроба скоротити повноваження Верховного Суду знаходиться далеко за межами бажання створити більш ефективну судову систему» (Висновок від 16 жовтня 2010 року №588/2010). Отже, проблеми розмежування компетенції судів, оскарження їх рішень мають вирішуватися законодавцем додатково.

Цього вимагають зобов'язання України по забезпеченню прав і свобод, визначених у Європейській конвенції з прав людини та протоколах до неї (далі — Конвенція) і стан справ із зверненням громадян до Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд). Понад вісім відсотків поданих заяв стосуються порушень прав людини в Україні. Порівняно з населенням країни і загальною кількістю жителів Європи цей показник є вищим за середню кількість заяв, поданих до Європейського суду⁵.

Виникає цілком слушне запитання: чи не час розглянути питання про доцільність внутрішньодержавної судової інституції, яка розглядала б заяви про порушення прав людини, закріплених у Конвенції? Можливо, таким повноваженням варто наділити Конституційний Суд України або Верховний Суд України?

Це впливає з обов'язку держави щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини та прийняття Європейським судом протягом останніх років стосовно України двох пілотних рішень у справах Іванова (2010 рік) та Харченка (2011 рік), які повідомляють державу-відповідача, що вона має структурні та системні проблеми, які спричинили подання великої кількості однакових заяв, і закликають її запровадити механізм, який допоможе виправити ситуацію і забезпечити розгляд належним чином на національному рівні заяв, що знаходяться на розгляді або будуть подані у майбутньому.

На наше глибоке переконання, одне лише надання громадянам України права на конституційну скаргу системних проблем

⁵ Коста Ж.-П. Роль національних судів та інших органів державної влади у захисті прав людини в Європі (виступ на міжнародній конференції) // Право України.— 2011.— №7.— С.11–15.

щодо зменшення кількості звернень до Європейського суду та захисту прав людини на національному рівні не вирішить.

Насамперед парламент мусить прийняти у стислі строки законодавчі акти, які попередять повторні порушення, зазначені у пілотних рішеннях, дозволять зробити висновки з рішень Європейського суду, що встановлюють порушення Конвенції іншою державою, особливо, коли у правовій системі держави існують ті самі проблеми, істотно вдосконалити механізм захисту прав людини в Україні.

Необхідно повернути Верховному Суду України право формувати концептуальні підходи і методи використання європейських стандартів, надавати рекомендації щодо правильного та однакового застосування судами нижчого рівня норм Конвенції та практики Європейського суду. Необхідно надати можливість звернення до Конституційного Суду України суддям інших судів, крім Верховного Суду України.

Умовно органи конституційного правосуддя можна поділити на три групи. До першої належать ті, що мають цілісну систему необхідних і достатніх повноважень для повноцінного здійснення конституційного правосуддя. У таких країнах надійно гарантовано забезпечення конституційності правових актів, захист прав людини на підставі їх безпосередньої дії, своєчасне розв'язання спорів щодо конституційних повноважень. До другої групи включено органи, наділені 10–15 основними повноваженнями, і їх функціональні особливості пов'язані з інституціональними особливостями державної влади в цілому. До третьої групи входять органи судового конституційного контролю, які не мають необхідних і достатніх повноважень для повноцінного функціонування і забезпечення верховенства конституції. Мається на увазі відсутність таких повноважень, як розв'язання спорів, що стосуються розподілу конституційних повноважень, розгляду індивідуальних скарг, конкретного контролю на підставі звернень судів загальної юрисдикції, офіційного тлумачення конституції тощо⁶.

⁶ Арутюнян Г. Перспективи совершенствования конституционного правосудия: функциональные и конституционные проблемы // Материалы международной конференции.— М.: НОРМА, 2002.— С.83–84.

Зазначимо, що ефективність права визначається системним аналізом досвіду правозастосування і правотворчості. Чим можна пояснити прийняття парламентом Закону України від 4 серпня 2006 року №79-V, згідно з яким юрисдикція Конституційного Суду України не поширюється на вирішення питання щодо конституційності законів про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності?

Визнавши згаданий закон неконституційним, оскільки повноваження Конституційного Суду України визначаються лише Конституцією, Суд припинив провадження в частині перевірки його на відповідність статті 126 Конституції України, пославшись на відсутність у конституційному поданні правового обґрунтування тверджень, що Верховна Рада України, приймаючи Закон, намагалася вплинути на діяльність суддів Конституційного Суду України з метою перешкодити виконанню ними професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення (Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2008 року №13-рп/2008). Очевидно, це пояснюється браком конституційної культури, законодавчою доцільністю, яка впливає з меркантильних інтересів, тощо.

Ще одне дискусійне питання, яке стосується надто тривалого і складного порядку звернення судів загальної юрисдикції до Конституційного Суду України щодо конституційності законів України.

Звернення через Верховний Суд України, на наш погляд, ускладнює виконання Україною взятого на себе міжнародно-правового зобов'язання щодо гарантування справедливого судового розгляду в розумні строки. Не менш важливою є проблема розробки системи правових гарантій, які унеможливили б зловживання правом на звернення, зокрема з метою затягування процесу розгляду справи у судах загальної юрисдикції.

З наданням пленумам вищих спеціалізованих судів повноважень давати роз'яснення з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції постає питання доповнення компетенції Конституційного Суду

України перевіркою на конституційність тлумачень законів, даних в роз'ясненнях вищих судів. На жаль, ні законодавець, ні судова практика поки що не напрацювали механізму усунення внутрішньосудових правотлумачних колізій та суперечностей. Адже найголовніше у діяльності судів конституційної та загальної юрисдикції — спрямування їх зусиль на забезпечення однакового застосування Конституції та законів України з метою захисту прав і свобод людини і громадянина.

Конституція та права громадян можуть порушуватися без прийняття відповідного нормативно-правового акта. Тому, на нашу думку, до повноважень Конституційного Суду України треба віднести перевірку на конституційність певних дій (бездіяльності) органів влади.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що орган конституційної юрисдикції в Україні, незважаючи на відсутність спеціалізованих форм щодо звернень за захистом прав і свобод людини, зміг гарантувати окремі права і свободи, виконував арбітражну функцію, встановлюючи межі функціонування органів державної влади.

РОЗШИРЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ: ВАРІАНТИ ДЛЯ ВИБОРУ

В. Кампо
*суддя Конституційного Суду України,
заслужений юрист України*

У 2004 році відбулась якісна зміна у ставленні суб'єктів приватного права до використання свого права на конституційне звернення до Конституційного Суду України (стаття 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»¹): щороку у період 1997–2003 років реєструвалося декілька десятків таких звернень, а з 2004 до 2010 року їх кількість зросла до кількох сотень на рік. Порівняно з конституційними поданнями уповноважених суб'єктів (органи державної влади, органи місцевого самоврядування тощо) кількість конституційних звернень є на порядок вищою².

Відомо, що у 1997–2009 роках Конституційний Суд України був арбітром у конституційних спорах переважно між органами державної влади. Проте починаючи з 2010 року зросла кількість рішень Конституційного Суду за конституційними зверненнями, що свідчить про тенденцію його поступового перетворення на арбітра у конституційних спорах громадян і влади. Ця тенденція має хороші перспективи, оскільки Конституційний Суд став інтенсивніше використовувати принцип верховенства права³.

¹ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. №422/96-ВР// Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №49.— Ст.272.

² Детальніше про це див.: Кампо В. Наукове забезпечення юрисдикційної діяльності Конституційного Суду України (роздуми небайдужого) // Віче.— 2011.— №17.— С.26.

³ Кампо В.М. Деякі проблеми реалізації принципу верховенства права в практиці конституційної юстиції // Бюлетень VII зборів Світового Конгресу українських юристів.— К., 2010.— С.22–29.

У межах своїх повноважень Конституційний Суд України забезпечує захист прав і свобод громадян як за конституційними зверненнями громадян та інших суб'єктів приватного права, так і під час розгляду справ за конституційними поданнями зазначених уповноважених суб'єктів. Однак в обох випадках ідеться про опосередкований варіант такого захисту, оскільки відповідні рішення Конституційного Суду не забезпечують громадянам конкретного задоволення їх майнових (матеріальних) чи інших вимог і клопотань індивідуального характеру. Ці рішення Конституційного Суду служать лише преюдиціальними фактами, які громадяни вправі використати для захисту своїх прав та законних інтересів, наприклад, у судах загальної юрисдикції шляхом подання відповідних позовів, скарг тощо.

Очевидною є актуальність теми розширення доступу громадян до конституційного правосуддя, насамперед, з погляду можливості захистити суб'єктивні (індивідуальні) права та законні інтереси. Досягти такого результату в Україні можна, на нашу думку, шляхом реалізації одного з трьох основних варіантів:

1) запровадження розгляду конституційних скарг громадян у Конституційному Суді України, з чим погоджується більшість українських дослідників⁴; однак цей шлях є досить тривалим і складним, оскільки вимагає, по-перше, внесення змін не тільки до поточного законодавства, а й до Конституції України, а по-друге — здійснення організаційно-правових змін у Конституцій-

⁴ Див., наприклад: Ткачук П. Конституційний Суд України: Теоретико-правові питання діяльності // Вісник Конституційного Суду України.— 2006.— №4.— С.26–28; Бакірова І.О. Конституційне звернення та конституційна скарга: переваги та недоліки // Бюлетень Міністерства юстиції України.— 2008.— №1.— С.93–102; Проблеми і перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: Монографія / О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова.— К.: Атіка-Н, 2010; Кампо В. Деякі проблеми вдосконалення конституційної юстиції в Україні // Право України.— 2010.— №6.— С.9; Шаптала Н. Особливості національного конституціоналізму в питаннях захисту Конституційним Судом України прав і свобод громадян // Вісник Конституційного Суду України.— 2010.— №6.— С.127–128.

ному Суді з метою забезпечення розгляду відповідних категорій справ за конституційними скаргами громадян тощо;

2) надання громадянам у судовому процесі (адміністративно-му, господарському, кримінальному, цивільному) права клопотати (як це прийнято у судах країн загального або англосаксонського права) про неприйнятність застосування до них в їхніх судових справах законів чи інших правових актів, які, на їхню думку, є неконституційними; суд загальної юрисдикції (місцевий, апеляційний, вищий спеціалізований суд) повинен перевірити названі громадянином підстави щодо неконституційності відповідних актів і направити обґрунтоване звернення до Верховного Суду України, який, користуючись правом на конституційне подання (стаття 150 Основного Закону України), має внести його до Конституційного Суду України. Цей варіант розширення доступу громадян до конституційного правосуддя є більш оптимальним та швидким у реалізації, ніж перший;

3) розширення доступу громадян до конституційного правосуддя можна досягти також шляхом надання всім судам загальної юрисдикції права звертатися безпосередньо до Конституційного Суду України з конституційними поданнями нарівні з Верховним Судом України щодо конституційності положень законів та інших правових актів у разі, якщо громадяни, до яких у судовому процесі застосовуються ці акти, обґрунтовують їх неконституційність. По суті, це другий варіант розширення доступу громадян до правосуддя, але з наданням усім судам загальної юрисдикції (а не тільки Верховному Суду України) права звертатися до Конституційного Суду України з питань конституційності відповідних актів. На жаль, такий спосіб, на відміну від другого варіанта розширення зазначеного доступу, вимагає внесення змін до Конституції України, що унеможливило його застосування до проведення конституційної реформи⁵, яка ще не скоро відбудеться.

⁵ Про конституційну реформу, зокрема, див.: Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 р. №224/2011 // Офіційний вісник України.— 2011.— №14.— Ст.562.

Отже, для розширення доступу громадян до конституційної юстиції найбільш реальним та таким, що не потребує внесення змін до Конституції України, є другий варіант, який при відповідній активізації судів загальної юрисдикції на чолі з Верховним Судом України міг би сприяти прискореному розвитку конституційної юстиції.

Пленум Верховного Суду України 1 листопада 1996 року прийняв Постанову «Про застосування Конституції України судами при здійсненні правосуддя»⁶, яка з початку роботи Конституційного Суду України була фактично єдиним орієнтиром для судів загальної юрисдикції з питань застосування ними конституційних положень. Однак у процесі тлумачення Конституційним Судом положень Конституції України зазначена Постанова поступово втрачала значення; зараз вона потребує корегування з урахуванням не лише практики Конституційного Суду України, а й судів загальної юрисдикції, які активно застосовують зазначені положення та формують відповідну конституційну практику⁷.

Із наведеного зрозуміло, що Конституційний Суд України з часом обмежив сферу дії зазначеної постанови і розширив свій вплив на діяльність судів загальної юрисдикції. З цієї причини Верховний Суд України дуже рідко (приблизно двічі на рік) звертається до Конституційного Суду України, хоча підстав для цього було більш ніж достатньо: місцеві та інші суди загальної юрисдикції не раз зверталися до Верховного Суду України з клопотанням про внесення відповідних конституційних подань до Конституційного Суду України, але вони не розглядалися.

Очевидно, що Верховний Суд України не надає особливо-го значення захисту прав і свобод громадян від неконституційних

⁶ Див.: Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України судами при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. №9.

⁷ На практиці суди загальної юрисдикції застосовують положення Конституції України навіть у тих випадках, коли немає відповідних актів тлумачення Конституційного Суду України. Див.: Конституція України у судових рішеннях // Бюлетень законодавства і юридичної практики України.— 2011.— №7-8.— С.428.

положень законів та інших правових актів. На нашу думку, певну роль у цьому відіграла доктрина, що панує серед багатьох його суддів, згідно з якою суди загальної юрисдикції мають керуватися виключно законами, а всі закони парламент приймає на підставі та відповідно до Конституції України. Тому ставити під сумнів конституційність законів — згідно з цією доктриною — означає піддавати сумніву принцип верховенства (суверенітету) парламенту⁸. Власне, ця доктрина фактично формулює принцип домінування законодавчої влади над судами загальної юрисдикції, що робить малоімовірною підтримку їх звернень Верховним Судом України з приводу конституційності законів.

За таких обставин лише Конституційний Суд України здатний — з урахуванням порядку його функціонування і правової традиції — брати на себе повну відповідальність за забезпечення захисту прав і свобод громадян від неконституційних законів та інших правових актів. Це також є підтвердженням очевидності запровадження інституту конституційної скарги за умови стабільності конституційного світогляду суддів судів загальної юрисдикції, насамперед Верховного Суду України.

Ситуація може радикально змінитися, якщо кожен суд загальної юрисдикції набуде право звертатися до Конституційного Суду України з питань перевірки конституційності законів та інших правових актів. За таких обставин суди загальної юрисдикції зможуть компенсувати відсутність конституційної скарги грома-

⁸ Щодо критики доктрини верховенства (суверенітету) парламенту, наприклад, див.: Кампо В., Овчаренко В. Деякі теоретичні проблеми конституційного контролю за додержанням процедури внесення змін до Конституції України // Вісник Конституційного Суду України.— 2011.— №3.— С.64–76; Речицький В. Втілюючи принципи верховенства права: політико-правовий коментар положень Рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України // Вісник Конституційного Суду України.— 2010.— №6.— С.142–151; Савчин М.В. Конституціоналізм, демократія і державний суверенітет // Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації: зб. наук. праць / За заг. ред. Кампа В.М., Савчина М.В.— К., 2008.— С.102–149.

для як способу розширення їх доступу до конституційного правосуддя.

Очевидно, що взаємодія (у будь-якому варіанті) судів загальної юрисдикції і Конституційного Суду України найближчим часом була б найбільш оптимальною. Але, як і у випадку із запровадженням конституційної скарги громадян, наділення будь-якого суду загальної юрисдикції правом звертатися за ініціативою громадян до Конституційного Суду України з приводу конституційності законів та інших правових актів вимагає, як уже зазначалося, внесення відповідних змін не тільки до процесуального законодавства, а й до Конституції України.

Сьогодні перед Україною постала дилема: чи запроваджувати розгляд конституційних скарг громадян у Конституційному Суді України чи надати громадянам право оскаржувати у судах загальної юрисдикції неконституційні, на їхню думку, положення законів та інших правових актів; у разі згоди цих судів зі скаргами громадян вони передають свої клопотання Верховному Суду України, який має бути зобов'язаний їх розглядати та вносити відповідні конституційні подання до Конституційного Суду України⁹. Або ж законодавець надасть кожному суду загальної юрисдикції право вносити за ініціативою громадян, інших суб'єктів приватного права конституційні подання до Конституційного Суду України з приводу конституційності законів та інших правових актів.

Проблема у цьому випадку полягає не тільки у відмінностях правових механізмів розширення доступу громадян до конституційного правосуддя, а й у тому, який характер матимуть наслідки цих механізмів: радикальний чи поміркований.

Очевидно, що запровадження інституту конституційної скарги в конституційну систему України є більш радикальним засобом розширення доступу громадян до конституційного правосуддя та може мати в українських суспільно-правових реаліях як позитивні, так і негативні наслідки. Якщо ж громадянам надати право оскаржувати неконституційні положення законів та інших

⁹ Подібна система оскарження громадянами неконституційних законів тощо через систему судів загальної юрисдикції діє у Франції та Литві.

правових актів у процесі розгляду їх справ у судах загальної юрисдикції, які згодом звертаються із конституційними поданнями до Конституційного Суду України, то в такому разі розширення доступу громадян до конституційного правосуддя відбуватиметься більш помірковано.

Отже, українському парламенту доведеться обирати спосіб розширення доступу громадян до конституційного правосуддя: радикальний чи поміркований.

Проте є ще одна проблема, розв'язання якої сприятиме розширенню доступу громадян до конституційного правосуддя. Ідеться про впровадження судами загальної юрисдикції принципу верховенства права. Судді цих судів зобов'язані передусім керуватись цим принципом, а вже потім законами, бо не кожен закон згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року №15-рп/2004 є правовим¹⁰.

Саме невідповідність положень закону принципу верховенства права нерідко є підставою для визнання їх Конституційним Судом України неконституційними¹¹. Але вся суть проблеми полягає в тому, що судді судів загальної юрисдикції здебільшого не обізнані з методикою застосування принципу верховенства права. Це зумовлено тим, що на юридичних факультетах вищих на-

¹⁰ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. №15-рп/2004.

¹¹ Див., наприклад: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. №17-рп/2010; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 р. №23-рп/2010.

вчальних закладів не викладають теорію та практику застосування принципу верховенства права, складовими якого згідно з практикою Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України є більше сотні загальних принципів права: справедливості, правової визначеності, пропорційності або співмірності, заборони дискримінації тощо.

На нашу думку, для діючих суддів судів загальної юрисдикції варто організувати під егідою Міністерства юстиції України та Ради суддів України навчання зазначеній теорії та практиці. Інакше законна вимога громадянина чи іншого учасника судового процесу застосувати принцип верховенства права в його справі може залишитися без відповіді. У такому разі громадянин має законне право ставити питання про порушення суддею присяги, оскільки фактично відмова судді суду загальної юрисдикції від застосування принципу верховенства права порушує право громадянина на справедливе і законне вирішення його справи.

Отже, розширення доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні вимагає не тільки законодавчих чи конституційних змін, а й здійснення інших заходів — організаційних, навчальних, методичних тощо.

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ДОСТУПУ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

М. Гультай

*суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук*

П'ятнадцята річниця діяльності Конституційного Суду України — це слушний час для підбиття підсумків його роботи та пошуку нових шляхів удосконалення національної системи конституційної юстиції. Одним із них є розбудова системи індивідуального доступу до конституційного правосуддя. Саме цій проблематиці присвячена міжнародна конференція «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу».

У вітчизняній конституційно-правовій думці проблема індивідуального доступу до конституційного правосуддя розглядається у зв'язку із запровадженням інституту конституційної скарги. Сутність останньої, за всієї різноманітності її моделей, полягає у визнанні за фізичними і юридичними особами права звертатися до органів конституційного судочинства із письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших юридичних актів, що скасовують чи обмежують конституційні права і свободи.

Однак такий підхід видається дещо спрощеним у світлі положень ґрунтовного дослідження «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» (далі — Доповідь), здійсненого Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) та ухваленого на її 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17–18 грудня 2010 року). Як зазначається в Доповіді, конституційна скарга має на меті сприяти «розвитку внутрішньодержавних засобів правового захисту від порушень прав людини» та спрямована на формування уявлень про різноманітні засоби вирішення

проблем захисту прав людини через інструменти конституційного правосуддя.

У Доповіді запропоновано консолідоване розуміння Венеціанською Комісією поняття індивідуального доступу до конституційного правосуддя, що означає «різні механізми, що дозволяють звертатися до конституційного суду або аналогічних органів у випадках порушень конституційно охоронюваних прав з індивідуальною чи колективною скаргою» (пункт 21 (III) Доповіді). Важливо, що під «конституційним судом чи іншим аналогічним органом» розуміються власне конституційні суди, а також конституційні трибунали, конституційні ради або верховні суди, що виконують функції конституційних судів (далі — конституційні суди).

Венеціанська Комісія пропонує вирізняти два види індивідуального доступу до конституційного правосуддя: прямий та опосередкований. Прямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя передбачає всі юридичні засоби, що надані особі для безпосереднього звернення до Конституційного Суду щодо конституційності нормативного чи індивідуального акта без посередництва інших органів. Опосередкований індивідуальний доступ до конституційного правосуддя означає, що особи набувають можливість звертатися до Конституційного Суду з питань конституційності нормативного чи індивідуального акта через інші органи державної влади. В багатьох державах існує змішана система індивідуального доступу, яка включає певні інститути як прямого, так і опосередкованого доступу до конституційного правосуддя.

У межах опосередкованого індивідуального доступу до конституційного правосуддя суб'єктами звернення до Конституційного Суду з приводу конституційності законодавчого акта чи індивідуального рішення виступають суди загальної юрисдикції (через подання «попередніх запитів»), омбудсмани (за зверненнями осіб щодо порушення їхніх конституційних прав і свобод), члени парламенту (якщо вони діють на підставі індивідуальної петиції) або інші органи державної влади, уповноважені звертатися до Конституційного Суду з приводу конституційності юридичних актів,

у разі отримання ними відповідного звернення (пропозиції) від фізичних чи юридичних осіб приватного права.

Аналогічні інститути опосередкованого доступу до конституційного правосуддя запроваджено і в Україні. Так, за Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року №422/96-ВР (далі — Закон) до підстав для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і громадянина належить виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загального судочинства, зокрема органами виконавчої влади у процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у процесі його діяльності (пункти 2, 3 статті 82 Закону).

Відповідно до статті 83 Закону у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження у справі зупиняється, відкривається конституційне провадження у справі і справа розглядається Конституційним Судом України невідкладно. Підставою для відкриття провадження у такому випадку виступатиме конституційне подання Верховного Суду України.

В Україні (як і в деяких європейських країнах, зокрема Албанії, Бельгії, Болгарії, Іспанії, Литві, Польщі, Угорщині, Франції, Хорватії, Чехії та інших) сторони судового процесу у разі сумнівів з приводу конституційності норми, яка підлягає застосуванню, можуть подати клопотання щодо звернення суду загальної юрисдикції з попереднім запитом до Конституційного Суду України через Верховний Суд України. Суд може задовольнити або відхилити таке клопотання.

Що стосується омбудсмана, то в Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року №776/97-ВР визначено повноваження Уповноваженого, зокрема закріплено його право звертатися до Конституційного Суду України з поданням про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України,

актів Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина (пункт 3 статті 13 зазначеного Закону). Однак, як наголосила Венеціанська Комісія, «доступ до конституційного суду через омбудсмана не може замінити прямий доступ осіб та має вважатися додатковим засобом» (пункт 64 Доповіді).

Опосередкований доступ до конституційного правосуддя має певні переваги, до яких передусім належать висока юридична обізнаність відповідних органів та посадових осіб та їх компетентність при складанні звернення (подання, запиту, скарги) до Конституційного Суду. Подання конституційної скарги через уповноважені органи та посадові особи сприяє також вирішенню проблеми переважання конституційних судів необґрунтованими скаргами, а також такими, що повторюються чи містять зловживання правом на конституційний захист порушених прав і свобод осіб. Уповноважені органи та посадові особи виступають «фільтрами» для подібних скарг, оскільки розглядають їх на стадії надходження.

Основним недоліком опосередкованого індивідуального доступу до конституційного правосуддя є дискретність повноважень відповідних органів (посадових осіб) щодо ініціювання ними конституційного контролю. Саме обмеження доступу індивідів до конституційного правосуддя через право відповідних органів (посадових осіб) визнати недоцільним звернення до Конституційного Суду з приводу конституційності тих чи інших юридичних актів, які, на думку заявників, порушують їх конституційні права і свободи, доводить користь прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя.

Як зазначає Венеціанська Комісія, у світі існують різні моделі прямого доступу до конституційного правосуддя. Першою з них є так звана публічна скарга (*actio popularis*), яка передбачає право кожної особи подати конституційну скаргу щодо конституційності нормативного акта після його оприлюднення за відсутності власного інтересу особи у справі. Тобто публічна скарга виключає обов'язок заявника доводити, що відповідна норма безпосередньо та в даний час зачіпає його конституційні права і свободи. Цей різ-

новид прямого доступу створює найбільші передумови для переважання конституційного суду, тому він визнаний в небагатьох країнах світу, зокрема в Грузії, Ліхтенштейні, Мальті, ПАР, Перу, Угорщині, Хорватії, Чилі.

Наступним різновидом прямого доступу до конституційного правосуддя є індивідуальна пропозиція, яка передбачає можливість заявників (фізичних чи юридичних осіб приватного права) звернутися до Конституційного Суду з пропозицією розглянути питання про конституційність нормативного акта, залишаючи вирішення питання про доцільність такого розгляду на розсуд суду. Такий засіб індивідуального ініціювання абстрактного конституційного контролю допускається у визначених випадках в Албанії, Угорщині, Польщі, а у Сербії та Чорногорії відмова Конституційного Суду у розгляді питання про конституційність має бути вмотивована.

Квазіпублічна скарга (*quasi actio popularis*) межує з абстрактним контролем (*actio popularis*) та індивідуальною конституційною скаргою щодо неконституційності нормативного акта. Її суть полягає в тому, що заявник може оскаржити до Конституційного Суду конституційність певної норми у зв'язку з розглядом конкретної справи, результат застосування якої впливає на його законний інтерес. Однак, на відміну від нормативної конституційної скарги, заявник не зобов'язаний доводити факт заподіяння шкоди його конституційно охоронюваним правам і свободам, а має лише довести можливість впливу правової норми на його конституційні права чи правове становище. Такий різновид прямого індивідуального доступу визнаний у Греції.

Нарешті, ключовим інститутом прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя виступає *індивідуальна конституційна скарга*, запроваджена в багатьох країнах, серед яких, Австрія, Азербайджан, Албанія, Бельгія, Грузія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Німеччина, Польща, Росія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Хорватія, Чехія, Швейцарія та інші. Серед її різновидів виділяють *нормативну конституційну скаргу*, яка пов'язана з розглядом кон-

кретної справи, проте оскарженню підлягає лише нормативний акт, покладений в основу ухвалення індивідуального акта, тоді як сам правозастосовний акт не підлягає оскарженню, тобто конституційний контроль не пов'язаний із застосуванням нормативного акта.

Венеціанська Комісія виділила в окремий різновид індивідуальної конституційної скарги конституційне звернення фізичних та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України у разі наявності неоднозначного застосування положень Конституції 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). Венеціанська Комісія підкреслила, що конституційне звернення, запроваджене законодавством України, стосується не індивідуального акта, а тлумачення нормативного акта, таким чином, воно «по суті виконує функцію нормативної конституційної скарги» (пункт 78 Доповіді).

Ще одним різновидом індивідуальної конституційної скарги є повна конституційна скарга, яка передбачає можливість оскарження фізичними та юридичними особами до Конституційного Суду конституційності не лише нормативних, а й індивідуальних адміністративних актів чи рішень суду, оскільки порушення прав людини нерідко є результатом неконституційних індивідуальних актів, заснованих на конституційних нормативних актах.

Європейський суд з прав людини визнає повну індивідуальну конституційну скаргу ефективним засобом правового захисту у випадках порушень Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Така модель конституційної скарги дозволяє істотно зменшити кількість звернень осіб до Страсбурзького суду через активізацію національного правозахисного механізму, що обумовлює висловлену у Доповіді підтримку Венеціанською Комісією інституту повної індивідуальної конституційної скарги (пункт 79 Доповіді).

Таким чином, визнані Європейською Комісією «За демократію через право» методологічні підходи підтверджують існування в Україні індивідуального доступу до конституційного правосуддя і дають підстави припинити дискусії з цього питання. Однак цей висновок не означає достатність та вичерпність засобів такого доступу для громадян України чи інших фізичних і юридичних осіб та актуалізує питання про необхідність його вдосконалення шляхом запровадження в Україні інституту індивідуальної конституційної скарги.

Використання найкращого досвіду зарубіжних країн і напрувань провідних європейських правозахисних інституцій дозволить розробити та запровадити в Україні оптимальну модель індивідуальної конституційної скарги, яка сприятиме зміцненню механізму індивідуального доступу до конституційного правосуддя та національної системи захисту прав людини в цілому.

ІНДИВІДУАЛЬНА КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА: ЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ СИСТЕМНОГО РОЗВИТКУ

Г. Арутюнян

Голова Конституційного Суду Республіки Вірменія,
доктор юридичних наук, професор,
член Венеціанської Комісії Ради Європи

Шановний Голово Конституційного Суду України! Шановні колеги! Пані та панове!

Насамперед хочу від імені міжнародної конференції органів конституційного контролю країн нової демократії, а також від імені Конституційного Суду Республіки Вірменія привітати всіх присутніх з п'ятнадцятиріччям Конституційного Суду України і висловити подяку за надану можливість виступити перед вами.

Тема моєї доповіді безпосередньо пов'язана з прийняттям на 85-му пленарному засіданні Венеціанської Комісії від 18 грудня 2010 року розгорнутого дослідження, присвяченого індивідуальній конституційній скарзі, на основі коментарів, підготовлених мною, паном Пацолаєм і пані Нуссбергер.

Венеціанська Комісія не тільки узагальнила міжнародний досвід у цій сфері, а й представила основні тенденції розвитку даного інституту з урахуванням загальноєвропейських принципів і стандартів забезпечення верховенства права.

З огляду на те, що дослідження в цілому доступне всім на веб-сайті Конституційного Суду Вірменії (англійською та російською мовами) і на веб-сайті Венеціанської Комісії (англійською та французькою мовами), протягом відведеного мені часу я зупинюся лише на деяких ключових аспектах функціонування інституту індивідуальної конституційної скарги.

Міжнародний досвід свідчить, що функціонування інституту прямої індивідуальної скарги в кожній державі має свої функціональні і процесуальні особливості.

Венеціанська Комісія звертає увагу на характерні риси таких моделей:

1. Actio popularis. Ця форма конституційної скарги означає право кожного подавати скаргу на нормативний акт після його оприлюднення, без необхідності доводити, що відповідна норма безпосередньо стосується його права і свободи. Г. Кельзен визначав *actio popularis* як основну гарантію всеосяжного конституційного контролю, тому що кожний може звернутися до Конституційного Суду. У цьому випадку громадянин просто виконує свій обов'язок щодо захисту Конституції. Не обов'язково, щоб основні права заявника були порушені. *Actio popularis* відіграє незначну роль у Ліхтенштейні, на Мальті, в Перу і Чилі, де необхідно виконати кілька умов для її подачі. В Угорщині, Македонії, Хорватії і Грузії вона також сприяє розвитку правопорядку. У Південній Африці фізична чи юридична особа може звернутися до суду для захисту суспільних інтересів. Проте Г. Кельзен дійшов висновку, що *actio popularis* не є ефективним засобом конституційного контролю, оскільки в цьому випадку неминуче зловживання заявників. Отже, більшість держав не передбачило *actio popularis* як засіб оспорення нормативних актів у Конституційному Суді.

2. Quasi actio popularis (необхідність довести законний інтерес). Інститут quasi actio popularis посідає місце між абстрактним *actio popularis* і нормативною конституційною скаргою. Правила, що регулюють порядок подання скарг *quasi actio popularis*, більш обмежувальні, що усуває деякі проблеми, пов'язані з *actio popularis*, оскільки заявнику необхідно довести, що він має певний законний інтерес у застосуванні загальної норми. Норми, що встановлюють право подання такої скарги, аналогічні нормам, що регулюють питання нормативної конституційної скарги, за винятком не обов'язковості завдання шкоди заявнику безпосередньо. Йому лише необхідно довести, що правова норма впливає на його права, законні інтереси або правове становище. Цей вид доступу до Конституційного Суду є, наприклад, у Греції.

3. Індивідуальна пропозиція. Це один із видів абстрактного контролю, у поданні якого бере участь фізична або юридична особа, і який залишає велику можливість розсуду Конституційного Суду. Фізична або юридична особа може безпосередньо звернутися до Конституційного Суду з пропозицією про розгляд конституційності нормативного акта. Однак вона не може вимагати, щоб Конституційний Суд розпочав провадження. Фактично у цьому випадку фізична або юридична особа може «сприяти» тому, щоб суд діяв зі своєї ініціативи (*proprio motu*), що є досить рідкою можливістю. Проте у деяких державах, таких як Албанія, Угорщина і Польща, у визначених випадках передбачено таку можливість.

4. Конституційне звернення. В Україні особа може звернутися до Конституційного Суду із запитом про обов'язкове тлумачення, якщо стверджує, що неоднозначність у застосуванні закону може призвести або призвела до порушення її конституційних прав. У цьому випадку питання стосується не індивідуального акта, а тлумачення нормативного акта. Таким чином, конституційне звернення, по суті, виконує функцію нормативної конституційної скарги.

5. Нормативна конституційна скарга. Це найпоширеніша й основна форма прямої конституційної скарги. Фізична або юридична особа може подати скаргу на порушення її основних суб'єктивних прав індивідуальним актом, прийнятим на підставі нормативного акта. Таким чином, ініціатива щодо здійснення контролю пов'язана з конкретною справою. Однак у системах, що передбачають лише нормативну конституційну скаргу, індивідуальний акт, що застосовує нормативний акт, не може оспорюватися, і контроль, здійснюваний Конституційним Судом, не стосується застосування нормативного акта. У цьому випадку питання щодо ефективного захисту основних індивідуальних прав може виникнути, тільки якщо застосування конституційного закону або рішучого акта порушує такі права.

Нормативна конституційна скарга може бути повна і часткова. До першої групи належать країни (Німеччина, Іспанія, Бельгія,

Мальта, Чехія, Словаччина, Хорватія, Грузія та інші), в яких кожна людина може звернутися до Конституційного Суду з питань визначення конституційності прийнятого стосовно неї будь-якого правового акта, а також якщо вона вичерпала інші можливості захисту своїх конституційних прав. Цей інститут відрізняється тим, що рішення Конституційного Суду набуває принципового значення не тільки для захисту об'єктивних прав і як джерело права, а й стає дієвим важелем захисту суб'єктивних прав людини.

Характерна особливість часткової індивідуальної скарги полягає в тому, що вона має дуже обмежені об'єкти конституційної скарги. Це стосується в основному застосованої судами щодо конкретного суб'єкта норми закону, конституційність якого оспорується в Конституційному Суді. Подібний інститут функціонує в Польщі, Росії, Латвії, Вірменії та у деяких інших країнах.

В умовах зростаючого значення захисту прав людини очевидна тенденція до здійснення конституційного контролю індивідуальних адміністративних актів і рішень суду на підставі індивідуальних скарг, оскільки порушення прав людини часто є результатом неконституційних індивідуальних актів.

Венеціанська Комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, а також з огляду на субсидіарний характер засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини та з урахуванням бажання розв'язувати проблеми з прав людини на національному рівні.

Повна конституційна скарга, безсумнівно, дає можливість для всеосяжного індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, реалізації права людини на конституційне правосуддя. Особа може оскаржити будь-який акт державної влади, що безпосередньо порушує її основні права.

Венеціанська Комісія дійшла висновку, що у процесі розгляду індивідуальної скарги Конституційний Суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку про негайне поновлення або припинення провадження у справі в звичайному суді. За цього виду

доступу Конституційний Суд повинен мати можливість забезпечити компенсацію, рівноцінну тій, яку заявник може отримати в Страсбурзькому суді.

Стосовно функціонування різних моделей конституційної скарги Венеціанська Комісія звертає увагу на такі обставини:

1. Європейський суд з прав людини, залежно від визначених умов і наслідків, може вважати індивідуальну скаргу до Конституційного Суду або аналогічного органу, передбачену в деяких державах — членах Ради Європи, ефективним засобом правового захисту від порушень Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка може бути фільтром до подання справ у Страсбурзький суд. Статистика Суду свідчить, що в державах, де передбачений згаданий механізм повної прямої конституційної скарги, кількість скарг до Суду (пропорційно кількості населення) менша, ніж у державах, де цього не передбачено. Отже, такі механізми сприяють запобіганню перевантаженню Європейського суду з прав людини.

2. Що стосується видів норм, які можуть розглядатися в порядку конституційного контролю, Венеціанська Комісія вважає, що Конституційний Суд повинен розглядати конституційність тільки нормативних актів, а контроль нижчих актів, як правило, повинні здійснювати звичайні суди, що запобігає перевантаженню Конституційного Суду.

3. Конституційне судочинство включає деякі формальні вигоди і фільтри з метою полегшення навантаження на Суд, а також щоб уникнути зловживань засобами правового захисту, передбаченими на стадії до звернення до Суду:

— початок провадження, звичайно, передбачає терміни для подачі заяв. Однак зазначені терміни мають бути розумними, щоб особа мала можливість підготувати скаргу або знайти юриста. Конституційний Суд повинен також мати можливість продовжити терміни тільки у виняткових випадках;

— за необхідності має надаватися безкоштовна юридична допомога;

— судові витрати, за рекомендацією Венеціанської Комісії, не повинні бути надмірно високими, а їх метою є недопущення зловживання заявами; під час визначення їх розміру має бути прийняте до уваги фінансове становище заявника;

— рішення Конституційного Суду є остаточними, а можливість поновлення провадження у справі має бути тільки за виняткових обставин (таких як наявність засудливого рішення Європейського суду з прав людини);

— у державах із централізованим конституційним контролем вичерпання засобів правового захисту є необхідною умовою для запобігання перевантаженню Конституційного Суду;

— доступний засіб правового захисту має бути достатнім для відшкодування заподіяної заявникові шкоди (наприклад, спрощене судочинство у випадках надмірної тривалості провадження).

4. Серед процесуальних принципів, що застосовують у процесі конституційного контролю, є принцип, відповідно до якого Конституційний Суд повинен приймати рішення впродовж відповідного терміну, дотримуючись права доступу до конституційного правосуддя. У змагальній системі судочинства сторонам звичайного судочинства повинна надаватися можливість висловити свій погляд на конституційному рівні.

5. Що стосується тимчасових заходів, Венеціанська Комісія висловила на користь наявності повноваження щодо зупинення дії індивідуального і/або нормативного акта, що оспорується, у разі встановлення його неконституційності, якщо дія відповідного акта надалі може завдати шкоди або стати причиною порушень, які не можуть бути відшкодовані або відновлені. Особливо щодо нормативних актів треба взяти до уваги також незастосування акта, оскільки застосування може завдати шкоди або стати причиною порушень, що не можуть бути відшкодовані або відновлені. Слід також зазначити, що звичайний суддя, як правило, повинен бути зобов'язаний зупинити провадження у справі, коли він звертається до Конституційного Суду із запитом про перевірку конституційності закону, що підлягає застосуванню в цій справі.

У випадку завдання непоправної шкоди правам людини зупинення провадження у справі є обов'язковим.

6. Конституційний Суд повинен мати можливість продовжити розгляд звернення, навіть у випадку його відкликання, для захисту суспільних інтересів. Немає єдиної думки щодо можливості Конституційного Суду продовжити розгляд справи у випадках, коли акт, що оспорується, втратив чинність. Лише припинення провадження у справі може бути недостатнім для забезпечення захисту прав людини у випадках конкретного контролю або індивідуальних скарг. Проте спірним є питання, чи повинен Конституційний Суд мати можливість призначити грошову компенсацію або ініціювати справу про її присудження за порушення права з метою компенсування за згадане порушення. У країнах загального права відшкодування збитків є частиною деліктного права; якщо державна влада порушує індивідуальні права, людина має право на відшкодування.

Венеціанська Комісія звертає також особливу увагу на різні моделі дії рішень конституційних судів. Рішення може поширюватися тільки на сторони чи на всіх осіб залежно від його дії *inter partes* чи *erga omnes* (*ratione personae*) або може мати різну дію в часі (*ratione temporis*).

Дія рішення про неконституційність нормативного акта в часі може бути різною: *ex nunc*, коли втрата актом юридичної чинності поширюється на відносини, що виникли з моменту ухвалення рішення, або *ex tunc*, коли акт визнається недійсним з моменту його прийняття, що має значні наслідки для конкретних справ. Лише кілька держав запровадили модель *ex tunc* рішень Конституційного Суду (наприклад, Вірменія, Андорра, Бельгія, Естонія, Угорщина, Латвія, Німеччина, Італія, Польща, Португалія, Словенія, Швейцарія, Південна Африка, Іспанія, Македонія), і вони мають обмежену дію.

Актуальним є також проблема зловживання правом звертатися до Конституційного Суду. Сторони зобов'язані сумлінно користуватися своїми процесуальними правами. Коли заявник

зловживає цим обов'язком, спотворюється ефективність конституційного правосуддя. І незважаючи на те, що інститут індивідуальної скарги має важливе значення для захисту прав людини, таке зловживання завдає шкоди конституційному ладу, який захищається конституційними судами.

Потребує особливої уваги інститут вичерпання засобів правового захисту. Зміст поняття «вичерпання засобів правового захисту» може бути різним відповідно до норм, що регулюють цей інститут. Наприклад, деякі процесуальні кодекси не передбачають систематичного доступу до звичайних вищих судів. Це типова умова для подання повної нормативної конституційної скарги до Конституційного Суду, тому що вона підкреслює її субсидіарний характер.

Для прийняття рішення Конституційний Суд повинен визначити зміст положення, що оспорується. У цьому разі можливі два випадки: коли Конституційний Суд дотримується тлумачення звичайних судів або надає власне тлумачення. Як правило, жоден Конституційний Суд «строго не пов'язаний тлумаченням розглядуваного положення, що надане судом, який звернувся», за винятком Португалії, де Конституційний Суд неодноразово зазначав, що у випадку конкретного контролю він обмежений тлумаченням суду, який звернувся.

Важливим фактором чіткості у відносинах між Конституційним Судом і звичайними судами є визначене законодавче або, ліпше, конституційне положення, що зобов'язує всі інші державні органи, у тому числі суди, дотримуватися наданого Конституційним Судом конституційного тлумачення, що може слугувати підставою для вимоги захисту конституційних прав у суді.

Якщо Конституційний Суд скасовує остаточне рішення суду, він зазвичай вимагає перегляду конкретної справи (наприклад, в Андоррі, Боснії і Герцеговині, Хорватії, Чехії, Німеччині, Угорщині, Латвії, Ліхтенштейні, Португалії, Росії, Словаччині, Словенії, Швейцарії, Кореї). Аналогічно цьому, якщо Конституційний Суд скасовує індивідуальний адміністративний акт,

це створює обов'язок для адміністративних органів прийняти новий акт.

У деяких державах конституційні суди можуть дійсно давати вказівки щодо того, як повинні діяти відповідні органи, щоб їхні дії узгоджувалися з Конституцією, і як вони повинні правильно виконати конкретне рішення (наприклад, у Чехії, Німеччині, Словаччині, Словенії, Іспанії, Україні, на Мальті). Незважаючи на те, що в останньому випадку більш очевидним є визнання принципу поділу влади, це може призвести до неефективності рішень Конституційного Суду.

У випадку порушень основних індивідуальних прав вони мають бути відновлені якнайшвидше. І тут є важливими кілька питань, що стосуються відносин між звичайними судами і Конституційним Судом. Перше — щодо компетенції: якою мірою конституційні суди можуть втручатися в юрисдикцію звичайних судів. Друге — щодо тлумачення і має два аспекти: чи посилається Конституційний Суд на тлумачення звичайних судів і чи застосовують звичайні суди рішення Конституційного Суду.

Теоретично відносини між Конституційним Судом і звичайними судами менш конфліктні у випадку часткової нормативної конституційної скарги, ніж у разі повної, тому що Конституційний Суд безпосередньо не розглядає застосування нормативного акта звичайним судом. Проте навіть у державах, де функціонує обмежена нормативна конституційна скарга, можуть виникнути розбіжності.

Іноді конституційні суди, що здійснюють контроль за конституційними скаргами, зіштовхуються з проблемою втручання в юрисдикцію звичайних судів. Можливість розглядати рішення звичайних судів може створити напругу і навіть конфлікти у відносинах між звичайними судами і Конституційним Судом. Отже, необхідно уникнути такого вирішення питання, коли Конституційному Суду надається статус «вищого Верховного Суду». Відносини останнього із «звичайними вищими судами (касаційний суд) мають бути недвозначно визначені». Конституційний Суд

повинен розглядати тільки «конституційні питання», залишаючи компетенцію щодо тлумачення звичайних законів судам загальної юрисдикції. Незважаючи на це, слід зазначити, що виявлення конституційних питань може бути утруднене щодо права на справедливий судовий розгляд, тому що будь-яке процесуальне порушення звичайними судами може вважатися порушенням права на справедливий судовий розгляд. Таким чином, деякі обмеження з боку Конституційного Суду здаються доречними не тільки з метою уникнення власного перевантаження, а також і «з поваги» до юрисдикції вищих судів.

Актуальною є проблема обов'язку загальних судів подати попередній конституційний запит. Якщо питання чітко не регулюється в Конституції, конституційні суди часто намагаються покласти на звичайні суди обов'язок подання запиту щодо конституційності нормативного акта, що підлягає застосуванню в конкретній справі, оскільки це зміцнює уніфікуючу і формулюючу роль Конституційного Суду. Розрізняються дві групи держав, у яких передбачена можливість подання попереднього запиту:

1. Держави, у яких звичайні суди не мають можливості розсуду. У разі виявлення фактів, що можуть стати приводом для сумнівів щодо конституційності положення, яке підлягає застосуванню в конкретній справі, суди зобов'язані звернутися до Конституційного Суду з попереднім запитом (в Албанії, Австрії, Бельгії, Боснії і Герцеговині, Латвії, Литві, Молдові, Македонії і Румунії). В Австрії колу законів, які «можуть застосовуватися» у конкретній справі, дається розширювальне тлумачення — Конституційний Суд може відмовити в прийнятті попереднього запиту до розгляду, якщо тільки немає ймовірності того, що для ухвалення рішення у конкретній справі необхідне застосування положення.

2. У Болгарії, Чехії, Німеччині, Угорщині, Італії, Люксембурзі, Росії, Словаччині, Словенії, Туреччині, на Кіпрі звичайний суд для подає попередній запит до Конституційного Суду, тільки якщо переконаний у неконституційності нормативного акта і відсутності тлумачення, яке допускає конституційне застосування закону,

особливо у випадках, коли сторони судочинства порушують питання про виключення неконституційності. Проте Венеціанська Комісія зазначає, що якщо не передбачений прямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя, то повинен бути досить високий поріг для зумовлення попередніх запитів переконанням звичайних суддів у неконституційності положення; серйозних сумнівів уже має бути достатньо.

Наступне питання стосується дискреційного повноваження судів щодо вирішення питання, чи повинна заява про виключення неконституційності, подана стороною звичайного судочинства, подаватися до Конституційного Суду. В Алжирі, Андоррі, Вірменії, Бельгії, Білорусії, Франції, Угорщині, Італії, Люксембурзі, Польщі, Словаччині, Іспанії, Румунії, Туреччині, Україні й на Мальті рішення звичайного судді не подавати попередній запит на підставі клопотання сторони підкреслює незалежність першого, оскільки відмова повинна бути мотивованою, але не може бути оскарженою (за винятком випадків відсутності обґрунтування або інших формальних помилок). Проте відмова не обов'язково перешкоджає праву заявника вимагати подання попереднього запиту у кожній інстанції (це чітко встановлено в законі Сан-Марино). В Уругваї, навпаки, можна оскаржити відмову суду, а в Румунії звичайний суддя зобов'язаний подати попередній запит до Конституційного Суду за клопотанням однієї зі сторін. У Франції після набрання чинності поправками щодо подання попередніх запитів у 2010 році звичайні судді подають їх до Конституційної Ради, тільки якщо мають серйозні сумніви щодо конституційності норми.

За наявності інституту нормативної індивідуальної конституційної скарги однією з основних проблем залишається функціонування інституту нових обставин для поновлення розгляду справи в звичайних судах після рішення Конституційного Суду.

Конституційний Суд Республіки Вірменія за останні п'ять років двічі визнав неконституційними норми законів, що регулюють функціонування цього інституту, з урахуванням тієї обставини, що вони не забезпечили ефективні можливості відновлення

порушених конституційних прав людини. Звичайно, цей інститут має істотні відмінності в умовах повної і часткової індивідуальної конституційної скарги, що може стати предметом обговорення на окремій конференції.

Підводячи підсумки, ще раз хочу підкреслити, що неможливо в межах однієї доповіді охопити всі актуальні питання функціонування інституту індивідуальної конституційної скарги. Однак світовий досвід недвозначно свідчить, що без запровадження дієвого інституту повної конституційної скарги неможливо системно забезпечити верховенство Конституції і гарантувати розвиток конституціоналізму в країні.

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ СУДІ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Ф. Абдуллаєв

*Голова Конституційного Суду Азербайджанської Республіки,
доктор юридичних наук*

Шановний пане Голово! Шановні судді Конституційного Суду України! Шановні пані та панове!

Насамперед, я хотів би висловити вдячність Конституційному Суду України і його Голові Анатолію Головіну за запрошення взяти участь у конференції, присвяченій 15-й річниці діяльності Конституційного Суду України.

Дозвольте від імені Конституційного Суду Азербайджану привітати весь колектив Конституційного Суду України з цією знаменною датою і побажати вам нових досягнень у реалізації захисту основних прав людини і забезпеченні верховенства Конституції.

Як відомо, на сучасному етапі розвитку міжнародного співтовариства захист прав і свобод людини часто носить наднаціональний і міжнародний характер. У міжнародних актах у цій сфері не тільки проголошуються основні права і свободи людини, а й містяться механізми їх захисту, у тому числі і від порушень з боку держави. Національні правові системи містять визначені правові механізми захисту прав і свобод, за відсутності яких сама правова система є неповноцінною.

Ставши учасницею низки міжнародних договорів, Азербайджанська Республіка зобов'язалася у всіх сферах своєї діяльності дотримувати і захищати права і свободи людини, закріплені в Конституції. Разом з тим приєднання до міжнародних договорів зумовило необхідність прийняття нових нормативно-правових актів.

Загальновідомо, що кожна з гілок влади відіграє свою роль у досягненні мети, встановленої Конституцією. Особливе місце

належить Конституційному Суду Азербайджану, оскільки саме на нього Конституція поклала функції гаранта забезпечення і захисту прав і свобод громадян, у тому числі соціальних прав, що має важливе значення в конституційному розвитку законодавства і практиці його застосування.

Конституційне втілення ідеї правової держави, заснованої на принципах верховенства права, сприяло створенню в Азербайджані інституту конституційного контролю, основним завданням якого є забезпечення конституційного порядку в суспільстві.

Основний Закон країни встановив форми конституційного контролю, здійснення яких дозволяє Конституційному Суду забезпечувати верховенство Конституції у сфері законодавства і реалізації конституційно закріплених прав і свобод громадян у нормотворчій і правозастосовній практиці державних органів.

У своїй діяльності Конституційний Суд використовує низку механізмів захисту прав і свобод людини, передбачених Конституцією Азербайджанської Республіки, серед яких основними є механізми, здійснювані шляхом визначення конституційності чинного права, тлумачення положень правових актів, а також реалізації інших конституційно-контрольних функцій.

Розглянуті нормативно-правові акти і закони перевіряються не на предмет доцільності, а на їх відповідність духу і букві Конституції та її принципам. Об'єктивні ж рішення, винесені Конституційним Судом, затвердили новий напрям діяльності судової влади в країні.

У своїх постановках Конституційний Суд затверджує принцип абсолютності і невідчужуваності прав і свобод людини, виходить з їх пріоритетності, а також фундаментальної ідеї визнання прав на гідне життя й особисту свободу.

Коментування Конституції і законів також є однією з найважливіших функцій Конституційного Суду. Дане повноваження спрямоване на з'ясування сутності, конституційного значення і єдиного застосування законів, що в кінцевому рахунку відображається на захисті прав і свобод громадян.

Офіційне тлумачення норм Конституції і законів Конституційним Судом – це додаткова гарантія реалізації прав і свобод

особи, закріплених в Основному Законі країни. Даючи тлумачення норм Конституції, Конституційний Суд не коригує норму, що роз'яснюється, а лише відомими юридичній науці методами і засобами допомагає усвідомити її дійсний зміст. Офіційним коментарем до закону Конституційний Суд виключає можливість його неправильного тлумачення, а отже, і помилкового застосування. Разом з тим він забезпечує верховенство Конституції, не втручаючись при цьому в повноваження законодавця.

Іншим різновидом конституційного контролю є розгляд справ за зверненнями судів.

Суди загальної юрисдикції звертаються до Конституційного Суду у випадку, якщо є необхідність у роз'ясненні норми, що підлягає застосуванню при вирішенні конкретної суперечки. Якщо в судів при розгляді справи склалася тверда впевненість у тому, що закон, який повинен застосовуватися, суперечить Конституції, то під час винесення рішення вони керуються винятково Основним Законом.

Питання про відповідність або невідповідність закону Конституції вирішує тільки Конституційний Суд, який, однак, не уповноважений перевіряти законність і обґрунтованість рішень загальних судів.

Якщо ж закон, що міг бути застосований у конкретній справі, на думку Конституційного Суду, не відповідає Основному Закону, то для забезпечення безпосередньої дії Конституції Азербайджанської Республіки у всіх випадках, у тому числі і коли справа вирішена судом на підставі конкретної конституційної норми, необхідно позбавити такий закон юридичної чинності у передбаченому Конституцією порядку конституційного судочинства.

Конфлікт, що виник у правовій сфері, локалізується конституційно-нормативним способом, не переміщаючи зіткнення різних інтересів в іншу сферу.

Діяльність Конституційного Суду Азербайджанської Республіки у сфері захисту конституційних прав і свобод громадян здійснюється у трьох напрямках — за запитами, зверненнями і скаргами. Правом на звернення із запитами наділено Президента Республі-

ки, Міллі Меджліс, Кабінет Міністрів, Верховний Суд, прокуратуру, Верховний Меджліс Нахічеванської Автономної Республіки й Уповноваженого з прав людини. У зв'язку з питаннями реалізації прав і свобод людини суди можуть звертатися до Конституційного Суду про тлумачення Конституції і законів. І нарешті, громадяни мають право оскаржити в Конституційному Суді нормативні акти органів законодавчої і виконавчої влади, муніципалітетів, судові акти, що порушують їхні конституційні права і свободи.

Юридичний механізм захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина повинен об'єктивно відображати розвиток національного і міжнародного права, систему поглядів учених на формування універсальної міждержавної концепції прав людини, враховувати тенденції і закономірності практики її застосування у всіх сферах суспільних відносин. Взаємини всіх суб'єктів захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина повинні будуватися на високій правовій культурі.

Потреба в судовому захисті прав і свобод виникає у людини, як правило, у випадках їх порушення або виникнення небезпеки їх порушення внаслідок застосування норм, що суперечать конституційному принципу визнання прав людини і громадянина, їх честі і достоїнства найвищою абсолютною цінністю. Створення перешкод на шляху реалізації прав і свобод через невідповідність чинних положень юридичних актів конституційним нормам, невиконання конституційного юридичного обов'язку однієї зі сторін правовідносин, правовий нігілізм окремих посадових осіб і, найчастіше, їх низька виконавча дисципліна призводять до необхідності втручання Конституційного Суду.

Конституційний Суд своїми постановами створює норми в галузі захисту прав і свобод, що орієнтують законодавців і органи правозастосування на те, щоб людина розглядалася як повноправний суб'єкт у взаєминах з державою, а не як об'єкт його діяльності. Найголовніше, своїми діями ми прагнемо переконати суспільство в тому, що в демократичних умовах держава і право є головним інструментом розвитку особистості і гарантією його прав і свобод.

Нашим Судом було прийнято 206 постанов, значна частина яких була спрямована на забезпечення прав і свобод у політичній, економічній і соціальній сферах.

Конституційний Суд Азербайджану, посилаючись на принципи верховенства права, сприяв усуненню прогалин, що мають місце в законах та інших нормативно-правових актах, домігся визначення точних конституційних напрямів у галузі нормотворчості і правозастосування.

У правовій позиції Конституційного Суду, враховуючи зв'язки між конституційними нормами, що застосовуються, й іншими положеннями Конституції, виявляються як дійсний зміст, так і його вплив на положення інших нормативно-правових актів.

Разом з тим реалізація Конституційним Судом Азербайджану своїх повноважень у сфері офіційного тлумачення Конституції і законів Азербайджану, як справедливо вважає багато юристів, знайомих з практикою конституційного судочинства у нашій країні, є досить ефективним засобом захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, цілком порівняним з розглядом конституційної скарги в інших країнах.

Здійснюючи функцію офіційного тлумачення норм права, Конституційний Суд фактично забезпечує захист прав і свобод громадян у питаннях, що вже були предметом розгляду органів судової влади.

Конституційний Суд Азербайджанської Республіки, ґрунтуючи свої висновки на нормах Конституції, звертається до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція) і прецеденту Страсбурзького суду щодо обґрунтування своєї правової позиції. Практикою для Конституційного Суду стало залучення в якості таких доказів положень самої Конвенції, а згодом і рішень Європейського суду з прав людини.

Підсумком звернення Конституційного Суду до норм Конвенції в деяких випадках може стати таке розуміння її тексту, що поліпшить захист прав і свобод громадянина на національному рівні.

Конституційний Суд, підтверджуючи конституційність правової норми або анулюючи її, виявляє конституційно-правовий

зміст цієї норми на основі тлумачення відповідних статей Конституції, неодноразово залучаючи при цьому як додатковий доказ положення Конвенції і її тлумачення, надане Європейським судом з прав людини. Тим самим ми орієнтуємо нормотворчий процес у напрямі відповідності сучасному розумінню прав і свобод людини, закріплених Конвенцією і протоколами до неї.

У своїй практиці Конституційний Суд Азербайджану більше 80 разів послався на рішення Європейського суду з прав людини, що, як і власне сама Конвенція, оцінюються ним фактично як джерело права.

Юрисдикція Європейського суду з прав людини носить субсидіарний характер, і взаємини Страсбурзького суду з вищими судовими органами європейських держав не можна розглядати як дорогу з одностороннім рухом. Конституційний Суд Азербайджану у своїй діяльності не замикається на власному досвіді, а виносить уроки з триваючого правового діалогу між Європейським судом з прав людини й іншими європейськими конституційними судами. Як національний судовий орган конституційного контролю Конституційний Суд орієнтує розвиток правової системи Азербайджанської Республіки в напрямі відповідності сучасному розумінню прав і свобод людини і громадянина, закріплених у Конвенції. Тим самим Конституційний Суд виконує відведену йому важливу роль у становленні і зміцненні національного права як складової частини єдиного європейського правового поля, заснованого на цій Конвенції.

Шановні колеги! Резюмуючи свій виступ, відзначу, що Конституційний Суд має необхідні механізми і ресурси для ефективного захисту конституційних прав і свобод громадян. При цьому лише практичне застосування наявних можливостей створює умови для об'єктивної оцінки суспільством його діяльності.

На закінчення хотілося б подякувати Конституційному Суду України за чудову організацію конференції і створення дружньої і теплої атмосфери взаєморозуміння.

Дякую за увагу.

**ПРИЄДНАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ
ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
ТА ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД
І НАСЛІДКИ ЦЬОГО КРОКУ
ДЛЯ СИТУАЦІЙ В ГАЛУЗІ ОСНОВНИХ ПРАВ У ЄВРОПІ**

Р. Арнольд

*професор юридичного факультету
Регенсбурзького університету*

1. Відмінною рисою сучасного європейського конституціоналізму є зростаюче значення прав людини, чие достоїнство, автономія і свобода є вищими цінностями національного і супранаціонального конституційного порядку. Людина перебуває в центрі правопорядку. Призначення держави, а також супранаціонального співтовариства, що все частіше заміняє національні держави, має полягати в забезпеченні захисту людини і реалізації її фізичного, соціального, культурного і духовного благополуччя. Цьому антропоцентричному принципу сучасного конституційного права відповідає основне значення прав людини і їх конституційне закріплення на державному і наднаціональному рівнях.

Переліки основних прав національних конституцій доповнюються міжнародними документами в галузі захисту прав людини, такими як, наприклад, Хартія Європейського Союзу про основні права (далі — Хартія), що набрала чинності 1 грудня 2009 року, або Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція), прийнята більше 60 років тому і з того часу постійно розширювана прийняттям додаткових протоколів.

Паралельно з цим процесом розвитку багатопланового механізму захисту основних прав свій переможний хід продовжує й інститут конституційного правосуддя, основним завданням якого є захист конституції, особливо прав, гарантованих нею, у тому числі

Приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини...

від посягань з боку законодавця. Для виконання цього завдання застосовується нормативний контроль, а в деяких країнах — і механізм конституційної скарги.

2. Майбутнє приєднання Європейського Союзу (далі — ЄС) до Конвенції спричинить серйозні зміни, особливо інституціонального характеру. Однак це сприятиме розумінню ним і його державами-членами природи основних прав; аналогічний процес, своєрідний зворотний зв'язок відбудеться й у Страсбурзі.

Загальновідомо, що інститут основних прав здавна розвивався в ЄС у ході судової практики. При цьому Суд ЄС використовує досягнення загальної конституційної традиції європейських країн, установленню шляхом застосування порівняльно-правового ціннісного методу, а також звертається до конституцій окремих країн-членів ЄС і до Конвенції. Остання одержала статус документа, обов'язкового для органів ЄС, що було закріплено в першому договорі про Європейський Союз у 1993 році, а також вплинула на важливі положення Хартії, наприклад її глави 6.

Таким чином, Конвенція і її тлумачення Судом у Страсбурзі здавна були орієнтиром при створенні неписаних правових принципів, що використовуються для захисту основних прав Судом ЄС, а пізніше і Судом ЄС першої інстанції. Інший шлях впливу Конвенції на право ЄС — це рецепція Судом ЄС позицій окремих національних конституцій: усі країни-члени ЄС були і залишаються членами Ради Європи, а отже, визнають дію Конвенції, що впливає на їх конституції.

Звичайно, ступінь цього впливу був і залишається неоднаковим: в Австрії Конвенція є частиною конституційного права, в Іспанії вона відповідно до абзацу другого статті 19 Конституції служить тлумаченню основних прав. У багатьох інших країнах — членах ЄС, наприклад Франції або центрально- і східноєвропейських державах, у яких Конвенція стоїть між конституціями і законами, вона, завдяки принципу тлумачення національного права відповідно до міжнародно-правових зобов'язань, впливає на тлумачення основних прав. Це справедливо навіть для Німеччини, в якій Конвенція через панування традиційного на-

вчання про трансформації міжнародно-правових актів має статус лише звичайного закону. Незважаючи на це, Федеральний Конституційний Суд використовував Конвенцію для тлумачення конституційного принципу правової державності, а нещодавно зобов'язав застосовувати її при тлумаченні німецьких основних прав. На практиці Федеральний Конституційний Суд йде на прийняття до розгляду конституційних скарг у випадках, якщо німецькі суди або адміністративні органи не дотримались тлумачення Конвенції, даного Судом у Страсбурзі, оскільки тим самим порушується принцип правової державності і відповідне йому німецьке основне право.

Отже, ми встановили, що розвиток інституту основних прав у Європейському співтоваристві в першу чергу орієнтувався на Конвенцію. Це відбувалося прямо — шляхом звернення до Конвенції безпосередньо або опосередковано — шляхом звернення до положень національних конституцій.

Тому не варто дивуватися, що навіть Суд у Страсбурзі відзначив у своєму рішенні «Босфор» у 2005 році важливе значення Конвенції для основних прав у ЄС, завдяки чому Суд вважає за можливе відмовитися від перевірки актів ЄС на відповідність Конвенції, вказуючи на те, що в ЄС існують основні права, ідентичні правам, закріпленим у Конвенції, використання яких достатнє для оцінки правових актів ЄС.

3. Після приєднання ЄС до Конвенції вищеописана орієнтація при інтерпретації основних прав лише підсилиться. До того ж рішення Суду ЄС, що стосуються основних прав, підлягатимуть контролю Судом у Страсбурзі. Це буде, так би мовити, загальноєвропейський контроль того, що відбулося в Європі в рамках ЄС.

Зміст положень про основні права навряд чи буде розвиватися в різних напрямках, навпаки, варто очікувати певної гармонізації. Припустимі обмеження основних прав також не розходяться, навіть якщо частина обмежень конвенціональних прав буде обумовлена особливостями окремих країн («необхідні в демократичному суспільстві»). Оцінки, що даються при обмеженні прав, базуються на різних аргументах. Ймовірні і розходження у

разі визначення «меж розсуду» в окремих державах, а в недалекому майбутньому й у ЄС, визнані практикою Суду в Страсбурзі.

Вектор наявного розвитку свідчить про те, що, хоча механізми основних прав у ЄС і Конвенції автономні, позиції Страсбурга в перспективі займуть пріоритетне становище. Це стосується не тільки позицій, прямо запозичених з Конвенції, що відповідно до правила тлумачення Хартії повинні використовуватися в незмінному вигляді, зберігаючи інтерпретацію Суду в Страсбурзі, а й інших прав, що містяться в Хартії. Такий результат зумовлений обов'язком учасників Конвенції тлумачити з урахуванням її положень усі свої права, а не тільки запозичені норми. Тим самим буде посилено роль Конвенції порівняно з іншими документами в галузі прав людини.

4. Крім цього, варто зазначити, що практика Суду в Страсбурзі враховуватиме концепції, розроблені окремими державами, а згодом і ЄС. Завдяки цьому не тільки Конвенція і її тлумачення слугуватимуть джерелом натхнення для суддів у Люксембурзі, а й, навпаки, розвиток основних прав у ЄС впливатиме на Суд у Страсбурзі. Вчитися потрібно і на досвіді інших правових систем, що відбувається, зокрема, у ході «діалогу суддів», обопільного процесу, що зрештою зумовить переважний вплив Страсбурга, а не Люксембурга.

5. Наслідки приєднання ЄС до Конвенції в інституціональній сфері можна назвати далекоглядними (у цій доповіді викладено лише загальні моменти):

а) варто сказати кілька слів про те місце, яке Конвенція посідає в правовій системі ЄС і його держав-членів. Ситуація в майбутньому відрізнятиметься від минулої, а саме:

— міжнародно-правові договори ЄС стають складовою його правової системи і мають вищу юридичну силу, ніж звичайні правові акти ЄС або акти національного права, включаючи національні конституції. Завдяки цьому Конвенція стає не тільки привнесеним ззовні джерелом критеріїв перевірки, а й частиною внутрішнього механізму захисту основних прав. Тому виникає питання співвідношення різних переліків основних прав — що і коли підлягає застосуванню.

У Німеччині конкурують три механізми захисту основних прав: німецький Основний Закон, Хартія ЄС, доповнена виробленими раніше загальними принципами права ЄС, і Конвенція. Внутрішньонаціональні основні права застосовуються у випадках суперечок внутрішнього характеру; Хартія використовується у разі застосування і виконання права ЄС у внутрішньодержавній сфері, де німецькі основні права згідно з доктриною «Solange-II» не використовуються; Конвенція, як і Хартія, застосовується в сферах, яких торкнулася відповідна інтеграція.

Для розв'язання колізій між Хартією і Конвенцією потрібно визначитися, що кожного разу має бути задіяний механізм, який оптимально підходить для вирішення поставленого завдання. Крім того, рекомендується гармонізація обох механізмів захисту основних прав;

— у Німеччині Конвенція набуває зовсім іншого статусу у тих випадках, коли йдеться про застосування права ЄС місцевими органами влади: по-перше, будучи джерелом міжнародного права, вона стає частиною німецької правової системи, тобто більше не трансформується, а реципіюється; по-друге, вона здобуває вищу юридичну силу, ніж юридична сила самої німецької конституції. Те саме справедливо і для інших країн — членів ЄС, незалежно від того, як вони регулювали співвідношення міжнародних договорів і внутрішньодержавного права;

б) якими є процедури оскарження порушень Конвенції після приєднання ЄС? Тут можливі два шляхи: перевірка акта ЄС у Суді першої інстанції (опосередкований шлях) або, якщо є національний правовий акт, що реалізує акт ЄС, звернення до відповідних судів окремих держав, насамперед адміністративних. Рекомендується використання другого шляху, тому що інакше національний виконавчий акт набирає чинності і права порушеної особи потребують додаткового захисту.

Однак тут виникає запитання: як краще до вирішення завдання підключити Суд ЄС? Відразу потрібно відзначити, що доступ до Суду повинен бути полегшений, якщо йдеться про перевірку актів ЄС (положень, директив тощо), що дозволить виконати вимо-

ги статті 13 Конвенції щодо необхідності ефективності механізму оскарження у випадках порушення конвенціональних прав.

Якщо зацікавлені особи звертаються до національних судів, то останні повинні звертатися із запитом про тлумачення до Суду ЄС, якщо вони вважають, що акт ЄС, який підлягає застосуванню в справі, суперечить Конвенції. У такій схемі Суд ЄС посідає певне місце. Якщо національний суд не бачить порушення Конвенції, то запит не подається (сторони спору не мають права на подання такого запиту — це прерогатива суддів). У такому випадку зацікавлена особа оскаржує судові рішення і — після вичерпання національних засобів судового захисту — може подати скаргу до Суду у Страсбурзі.

З огляду на це особливе значення має те, що Суд ЄС може висловити свою позицію стосовно суперечності акта, що перевіряється, базовому праву ЄС і, тим самим, Конвенції. Національні суди не зобов'язані і не можуть подавати до Суду ЄС запити про тлумачення в тих випадках, коли вони не мають сумніву в дійсності певного правового акта.

6. Підводячи підсумок сказаному можна стверджувати, що: приєднання ЄС до Конвенції стане ще одним кроком на шляху її перетворення на основний документ в галузі захисту прав людини в Європі, що впливатиме на тлумачення всіх інших документів у цій сфері; у рамках національних, включаючи ЄС, механізмів захисту основних прав утворюються перехресні концепції; процес європеїзації, а функціонально також і підвищення ефективності захисту основних прав триватиме й надалі. Це відбуватиметься в ході багатостороннього діалогу судів, що створить їх взаємний вплив і надасть Конвенції провідної ролі.

З цим пов'язане і посилення значення індивідуалізації захисту основних прав, що є прикладом для національних конституційних судів. Це означає, що розвиток відбуватиметься в напрямі підвищення доступності для окремих громадян засобів захисту, наданих конституційним правосуддям.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ: МОЖЛИВОСТІ ТА МЕЖІ ДОСТУПУ ОКРЕМОЇ ОСОБИ

Б. Біерляйн
заступник Голови Конституційного Суду
Австрійської Республіки

1. Основи системи захисту основоположних прав у Австрії

Австрійська конституція не містить вичерпного переліку основоположних прав і свобод. Він представлений у Федеральному конституційному законі 1920 року (ФКЗ), в інших правових нормах¹, зокрема в Європейській конвенції з прав людини та протоколах до неї² (далі — Конвенція), яка має в Австрії конституційний ранг, а також в міжнародних договорах³ та їх конституційних положеннях⁴, у правових нормах звичайного законодавства⁵.

Враховуючи таку розгалуженість основоположних прав і свобод, важливим завданням Конституційної Судової Палати (КСП) є приведення норм, які містяться в Конвенції, у відповідність до автономних основоположних прав⁶.

¹ Зокрема, Державний основний закон про загальні права громадян від 21 грудня 1867 року, RGBl. 142/1867 у чинній редакції.

² BGBl. 210/1958 у чинній редакції.

³ Наприклад, Конвенція про політичні права жінки, BGBl. 256/1969.

⁴ Наприклад, Державна угода у Відні від 1955 року, BGBl. 152/1955; Міжнародний Договір про усунення всіх форм расової дискримінації, BGBl. 377/1972.

⁵ Наприклад, Міжнародний Договір про усунення всіх форм расової дискримінації, BGBl. 377/1972 та Федеральний конституційний закон стосовно виконання цього Договору, BGBl. 390/1973; Закон про цивільну службу, BGBl. 679/1986 у чинній редакції; Закон про захист даних, BGBl. I 165/1999 у чинній редакції.

⁶ Adamovic/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht. — Band 3. — Grundrechte, 2003, Rz 41.047.

Попередня судова практика КСП неодноразово критикувалась щодо її помітної пасивності та недостатньої готовності звертатись до найважливіших проблем або стосовно її тяжіння до формально-юридичної діяльності. У зв'язку з такою позицією КСП саме законодавцю залишалось широке поле для політично-правової діяльності з правового врегулювання. За минулі десятиліття (приблизно з 1980 року) стиль та зміст судової практики стосовно основоположних прав у напрямі їх орієнтації на ці цінності змінилися. Але КСП і надалі визнає наявність у законодавця політико-правового поля для діяльності, яке зараз вже є дещо вужчим. І тепер щодо КСП висловлюється зворотна критика⁷.

На відміну від регулювання у Федеративній Республіці Німеччина, КСП не є компетентною перевіряти рішення судів загальної юрисдикції на предмет їх конституційності. Тому дуже важливо наголосити на тому, що будь-який суд загальної юрисдикції, так само як Адміністративна Судова Палата (АСП), Судова Палата у справах біженців та будь-яка управлінська установа, в межах сфери їхньої діяльності мають виконувати свій обов'язок, дотримуватись основоположних прав.

За минулі десятиліття правовий інструментарій для захисту та реалізації основоположних прав був істотно розширений; про що, зокрема, свідчить створення Комісії із захисту даних⁸, можливість подання скарги про порушення основоположних прав до Верховної Судової Палати (ВСП)⁹, діяльність процесуального

⁷ Див.: Adamovic/Funk/Holzinger, aaO, Rz 41.050—41.053.

⁸ §1 Закону про захист даних гарантує основоположне право на захист даних та унормовує в його абзаци 5 повноваження Комісії із захисту даних діяти у всіх випадках тверджень про порушення основоположного права, яке не може бути доведено шляхом звернення до цивільного судочинства.

⁹ Сферою застосування створеної завдяки закону BGBl. 864/1992 скарги про порушення основоположного права до ВСП є перевірка тривалості перебування під вартою або необхідності перебування під вартою взагалі, порівнюючи із масштабом основоположного права на особисту свободу.

адвоката при парламентських слідчих комісіях¹⁰, діяльність Уповноваженого із захисту прав згідно з Кримінальним процесуальним кодексом (КПК)¹¹, Закон про поліцію безпеки (ЗпПБ)¹² та Закон про повноваження військових формувань (ЗпПВФ)¹³, а також діяльність Дорадчої Ради з прав людини¹⁴.

До цього можна додати міжнародний захист основоположних прав з боку Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та Суду Європейського Союзу.

2. Доступ окремої особи до КСП

Важливим елементом конституційно-судового захисту основоположних прав окремої особи відповідно до статті 144 Федерального конституційного закону є скарга, за допомогою якої в Конституційній Судовій Палаті можна оскаржувати рішення в останній інстанції органу управління. В Австрії не існує конституційної скарги або популярного позову.

За певних передумов окрема особа може оскаржувати окремі закони або постанови.

¹⁰ Відповідно до частини 1 статті 53 Конституції Національна Рада може залучати слідчі комісії. Процесуальний адвокат повинен вказувати голові комісії на порушення процедури або на втручання в основоположні чи особисті права осіб, які опитуються або надають інформацію.

¹¹ У зв'язку із запровадженням нових методик розслідування («велике прослуховування», «растровий розшук», «інсценована діяльність» та «приховане розслідування») відповідно до новел до КПК BGBl. I 105/1997 (розширені новелами у BGBl. I 19/2001) був створений інститут Уповноваженого із захисту прав.

¹² До відання установ у сфері забезпечення безпеки належать відповідно до §21 ЗпПБ також випадки кваліфікованого поліцейського спостереження в рамках «розширеного дослідження загроз». В окремому випадку вони зобов'язані інформувати Уповноваженого із захисту прав.

¹³ ЗпПВФ врегулює, поряд з іншим, розвідувальну діяльність та оборону. Згідно із ЗпПВФ Уповноваженому із захисту прав належить право здійснювати перевірку правомірності заходів у цій сфері.

¹⁴ Завданням Дорадчої Ради з прав людини є консультації Федеральному міністру внутрішніх справ з питань дотримання прав людини, а також спостереження, перевірка поточної діяльності органів безпеки з точки зору дотримання ними прав людини.

2.1. Скарга на рішення органів управління відповідно до статті 144 Федерального конституційного закону

Відповідно до статті 144 Федерального конституційного закону КСП приймає рішення в межах так званого «спеціального адміністративного судочинства» у скаргах проти рішень в останній інстанції органів управління, якщо громадянин стверджує, що таке рішення порушує гарантоване конституційним законом право, або що його права порушені у зв'язку із застосуванням протизаконної постанови або неконституційного закону.

Термін «спеціальне адміністративне судочинство» говорить про те, що здійснення судового контролю за адміністративними актами як такими належить до компетенції АСП. Але якщо йдеться про порушення гарантованого конституційним законом права або про застосування протиправної генеральної норми, окрема особа може звернутися також і до КСП в рамках провадження згідно із статтею 144 Федерального конституційного закону, перед відповідною скаргою до АСП. Якщо порушення гарантованого конституційним законом основоположного права відсутнє, то скарга після подання відповідної заяви передається на розгляд до АСП. Скарга проти рішення також може бути одночасно подана до КСП і до АСП, якщо у скарзі до КСП стверджується про порушення гарантованого конституційним законом права, а у скарзі до АСП — про порушення права, гарантованого простим законодавством (так звана паралельна скарга)¹⁵.

Строк для подання скарги становить шість тижнів. Вона не має відкладальної дії, тобто оскаржене рішення може бути виконане, незважаючи на подання скарги. Але згідно із поданою до КСП заявою вона може визнати за такою скаргою «відкладальну дію»¹⁶.

¹⁵ Berka, Verfassungsrecht, 2010, Rz 1028.

¹⁶ КСП задовольняє таку заяву, якщо рішення не суперечить публічним інтересам і якщо виконання відповідного рішення або реалізація пов'язаного із цим рішенням повноваження третьою стороною матиме для скаржника неприйнятні негативні наслідки (§85 абз.2 Закону про Конституційну Судову Палату — ЗпКСП).

Якщо порушення права скаржника, гарантованого конституційним законом, підтверджується, то КСП скасовує рішення. Управлінський орган має негайно забезпечити таке правове становище, яке відповідатиме правовим уявленням КСП¹⁷, тобто, як правило, має прийняти альтернативне рішення.

Якщо скаржник стверджує про застосування протиправної генеральної норми і КСП погоджується з цими сумнівами, то вона *ex officio* відкриває провадження по контролю норми. Але КСП може відкрити таке провадження і без подання, якщо сумніви виникли у самої КСП.

Після закінчення провадження по контролю норми КСП знову відкриває провадження стосовно рішення і приймає його з урахуванням результатів провадження по контролю норми. Якщо КСП скасувала преюдиційну норму, то таке скасування принципово діє тільки *pro futuro*. Але якщо йдеться про справу у конкретному випадку, скасування вже є чинним¹⁸, і тому в межах провадження у скарзі проти рішення КСП має приймати її рішення виходячи із «виправленого правового становища»¹⁹.

2.2. Скарга на рішення Судової Палати у справах біженців відповідно до статті 144а Федерального конституційного закону

Скарги проти рішень створеної у 2008 році Судової Палати у справах біженців²⁰ можуть розглядатися в КСП у рамках провадження, яке є подібним до провадження відповідно до статті 144 ФКЗ²¹.

¹⁷ §87 абз.2 ЗпКСП.

¹⁸ Частина 7 статті 140 Федерального конституційного закону.

¹⁹ Verka, aaO, Rz 1065, 1066.

²⁰ BGVl. I 2/2008.

²¹ Той факт, що такі рішення розглядаються тільки в КСП, призвів до щорічного додаткового навантаження у кількості майже 3000 справ. Таким чином, кількість справ, які щорічно перебувають на розгляді в КСП, становить приблизно 5000.

2.3. Непрямий доступ окремої особи до КСП

Частина 1 статті 140 ФКЗ визначає ті органи, які мають право ініціювати шляхом подання відповідно заяви стосовно провадження з перевірки закону.

У рамках конкретного контролю норми такими органами є: АСП, ВСП і будь-який суд, покликаний приймати рішення в другій інстанції, Судова Палата у справах біженців, незалежні адміністративні сенати (НАС)²², Федеральне відомство з питань публічних замовлень (ФВПЗ)²³ та сама КСП *ex officio*²⁴. Ці інституції легітимовані на оскарження законодавчого положення тільки в тому випадку і в тому обсязі, якщо вони це положення мають застосувати в рамках справи, яка перебуває у них на розгляді, тобто якщо така норма є преюдиційною.

Якщо одна із зазначених вище інституцій має сумніви щодо конституційності преюдиційної норми, то щодо неї призупиняється провадження, яке перебуває на розгляді, та до КСП подається заява про перевірку закону.

Сторони провадження можуть лише ініціювати відкриття провадження по контролю норми в КСП, висловлюючи Палаті (НАС, ФВПЗ) сумніви щодо норми. Не передбачено жодної правової вимоги, якщо таке їх звернення не буде підтримано.

Зокрема, провадження з контролю норми, відкриті судами, передусім АСП та ВСП, відіграють у судовій практиці КСП помітну роль. Але існують й певні проблеми.

З одного боку, напрацьована КСП досить жорстка судова практика щодо формальної допустимості таких звернень²⁵ пере-

²² Незалежні управлінські органи в землях з ознаками трибуналу у розумінні ЄКПЛ.

²³ Управлінський орган з ознаками трибуналу у розумінні ЄКПЛ, який перевіряє в Австрії розміщення публічних замовлень з боку федеральних установ, наприклад федеральних міністерств, а також певними товариствами Федерації.

²⁴ Див. пункт 2.1.

²⁵ Див. Hiesel, Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Zulässigkeit gerichtlicher Verordnungen — und Gesetzesprüfungsanträge, ÖJZ 1997, 841.

творилась для судів, які подають подання, на певний стримуючий бар'єр. З іншого боку, висловлена до цього часу критика стосовно практики судів загальної юрисдикції спрямована саме на те, що вони, незважаючи на пропозиції сторін в рамках судового провадження, не схильні відразу подавати до КСП заяви про перевірку норми²⁶.

Положення стосовно провадження про перевірку постанов (стаття 139 ФКЗ) із незначними відмінностями відповідають нормам провадження про перевірку закону.

2.4. Індивідуальна заява про контроль норми

Субсидіарний правовий засіб, передбачений у 1975 році²⁷ у вигляді індивідуальної заяви відповідно до статті 140 Федерального конституційного закону, надає окремій особі можливість оскаржувати законодавчі положення, за обмежених передумов, безпосередньо до КСП.

Згідно із частиною 1 цієї статті КСП, поряд з іншим, приймає рішення про конституційність законів за «заявою особи, яка стверджує про безпосереднє порушення її прав, якщо тільки закон набув чинності стосовно цієї особи без прийняття судового рішення або без прийняття рішення управлінським органом». Судова практика та теорія уточнили передумови для допустимості таких індивідуальних заяв таким чином: має бути наявним актуальне, однозначно визначене втручання у правову сферу заявника і не існує жодного правового шляху захисту («неприйнятність обхідного шляху»)²⁸.

КСП визначила щодо передумов допустимості дуже жорсткий вузький масштаб. Вона вважає індивідуальну заяву допустимою, якщо відповідна норма фактично і безпосередньо втручається в правову сферу заявника і порушує її у разі її протиправності²⁹.

²⁶ Jabloner, Die Gesetzesbeschwerde, in: FS Machacek/Matscher, 221.

²⁷ BVG BGBl. 302/1975.

²⁸ Verka, aaO, Rz 1088.

²⁹ Див., наприклад, VfSlg. 14.500/1996.

Безпосередність втручання передбачає, що суб'єктивні права заявника порушуються із негативними для нього наслідками (і не тільки економічні або інші інтереси)³⁰.

«Прийнятний обхідний шлях» існує у розпорядженні заявника, з одного боку, у тому випадку, якщо він має можливість спричинити рішення органу управління, яке він може оскаржувати в рамках провадження відповідно до статті 144 Федерального конституційного закону до КСП, і при цьому може доводити неконституційність норми, яка має застосовуватись. З іншого боку, на думку КСП, прийнятним і цілком можливим є шлях звернення до суду загальної юрисдикції, хоча в рамках такого провадження бажання його сторін щодо подання судом заяви про контроль норми не може бути реалізоване³¹. Неприйнятним обхідним шляхом КСП розглядає, наприклад, такий спосіб, як порушення положення про покарання, яке розглядається як неконституційне, тільки з тією метою, щоб отримати рішення щодо покарання, яке потім буде оскаржуватись³².

Індивідуальна заява робить важливе коло системи правового захисту цілісним, навіть якщо вона, враховуючи рестриктивну судову практику КСП стосовно передумов її допустимості — за винятком сфери планування та впорядкування територій, — так і не набула великого значення³³.

3. Обговорення реформ у галузі захисту основоположних прав у Австрії

Як вже зазначалось, КСП приймає рішення — після всіх етапів проходження звернення по інстанціях — у скаргах проти рішень органів управління, прийнятих в останній інстанції, в яких скаржник стверджує, що порушені його «гарантовані конституційним законом права».

³⁰ Див., наприклад, VfSlg. 8009/1997; 10.842/1986.

³¹ Див., наприклад, VfSlg. 8312/1978; 8979/1980; 10.875/1986 та ін.

³² VfSlg. 13.891/1994.

³³ Jabloner, aaO, 221.

Зрозуміло, що важливі для основоположних прав питання не обмежуються тільки актами органів управління, вони стосуються й рішень судів загальної юрисдикції. На протилежність попередньому, перевіряти їх вже компетентна не КСП, а ВСП. Тобто в Австрії існує дві паралельні вищі судові інстанції з питань захисту основоположних прав. Питання, чи доцільно це, тривалий час є предметом конституційно-правових та політично-правових дебатів.

З іншого боку, обидві інстанції мають у своєму розпорядженні відповідні інструменти, які відіграють важливу роль.

3.1. Скарга на судові рішення

Починаючи з 90-х років минулого століття, в Австрійському Конвенті³⁴ були спроби запровадити конституційну скаргу на німецький зразок, тобто надати окремій особі можливість оскаржувати в КСП рішення про неконституційність ВСП та АСП в останній інстанції.

У такий спосіб має забезпечуватись єдність конституційної судової практики щодо захисту основоположних прав і концентрація її в КСП. З іншого боку, запровадження додаткової інстанції, без сумнівів, вестиме до збільшення строку розгляду проваджень.

Водночас запровадження «скарги проти судового рішення» може стати таким собі конституційно-політичним системним зломом³⁵ та спричинити порушення існуючого балансу між трьома вищими судовими інстанціями, які в Австрії принципово є рівними за рангом³⁶. Зрештою, модель скарги проти судового рішення не була реалізована.

³⁴ Через діяльність створеного в 2003 році Австрійського Конвенту має бути реалізована, але поки що безуспішно, спроба загальної реформи австрійського федерального конституційного права.

³⁵ Jabloner, aaO, 221.

³⁶ Khakzahdeh-Leiler, Die Grundrechte in der Judikatur des Obersten Gerichtshofes, 2011, 417.

3.2. Субсидіарна заява³⁷

Як ще один варіант покращення захисту основоположних прав дискутувалась можливість запровадження так званої субсидіарної заяви («законодавчої скарги»), яка мала б надавати сторонам судового провадження можливість після закінчення провадження в суді загального судочинства (який має компетенцію на подання заяви) або ж в АСП подавати заяву про перевірку норми до КСП. Таким чином, субсидіарна заява мала б спрямовуватися не проти судового рішення, а проти генеральної норми, яка була покладена в основу відповідного рішення.

Така заява про перевірку конституційності норми (субсидіарна заява) вносилася б у тому випадку, якби суд не задовольнив клопотання однієї із сторін про подання заяви і ця сторона вважає, що застосування неконституційної норми порушує її права.

Субсидіарна заява нічого не змінила б у рівності рангів вищих судових інстанцій в Австрії. Виключна компетенція стосовно перевірки норми і надалі належала б КСП. Як і до цього часу, суди мали б компетенцію у випадку виникнення власних сумнівів стосовно певної норми на подання відповідної заяви про контроль норми до КСП. І, нарешті, компетенція подання такої заяви розширюється, що означало б послідовний подальший розвиток легітимності заяви щодо провадження про перевірку норми в КСП.

Цей варіант покращення захисту основоположних прав також до цього часу не реалізований.

³⁷ Стосовно цього див. докладно в: Khakzahdeh-Leiler, aaO, 418f, з подальшими посиланнями.

**ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ:
СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИВАТНИХ
І ПУБЛІЧНИХ НАЧАЛ
(З ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ
РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ)**

М. Бондар

*суддя Конституційного Суду Російської Федерації,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки Російської Федерації,
заслужений юрист Російської Федерації*

Інститут конституційної скарги в Російській Федерації (далі — РФ) існує з моменту створення Конституційного Суду РФ (далі — КС РФ), що свідчить про невід’ємний характер цього інституту для національної російської моделі конституційного правосуддя і дозволяє оцінити накопичений досвід його реалізації, виявити тенденції розвитку. Це тим більше важливо з огляду на те, що в практиці сучасного конституційного правосуддя є різні підходи до розуміння інституту конституційної скарги, а в деяких країнах продовжуються активні дискусії щодо необхідності і доцільності його впровадження¹.

Стосовно цього доречно зазначити, що конституційна скарга в російських умовах — інститут конституційного правосуддя, що постійно розвивається. Причому йдеться не тільки про законодавчі зміни (як, наприклад, нещодавні², якими внесено точкові, але принципові корективи до механізму реалізації права на звернення до КС РФ у порядку конкретного нормоконтролю), а й про зміну,

¹ Див., напр.: Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні. — К.: Атіка-Н, 2010.

² Див.: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2010. — №45. — Ст.5742.

збагачення нормативного змісту інституту конституційної скарги під впливом рішень самого КС РФ через сформульовані ним правові позиції. Врешті, ці зміни прямо позначаються і на сутнісних характеристиках розглянутого правового інституту, включаючи співвідношення в його природі приватних і публічних начал.

1. Зростання кількості конституційних скарг як тенденція російського конституційного правосуддя: *pro et contra*. З інститутом конституційної скарги пов’язані досить важливі процеси сучасного розвитку російського конституційного правосуддя, що стосуються в тому числі змін у співвідношенні публічних і приватних начал.

У зв’язку з цим закономірно виникає запитання: чи є дана тенденція винятково позитивною або ж вона може мати й інші, не очевидно позитивні, аспекти, що також заслуговують на увагу й відповідні оцінки?

Шукаючи *pro et contra* з цього питання, необхідно враховувати, що зазначене зростання кількості індивідуальних скарг не є ізольованим процесом; воно прямо пов’язане з іншою, не менш значущою, але навряд чи позитивною тенденцією — істотним зменшенням кількості звернень до КС РФ у порядку абстрактного нормоконтролю. Варто сказати, що в 2010 році, одному з рекордних за кількістю конституційних скарг, до КС РФ надійшло лише 9 абстрактних конституційних запитів (в основному від вищих державних органів — суб’єктів РФ), і за всіма ними конституційно-судові процедури завершилися прийняттям рішень без публічних слухань (у вигляді «відмовних» ухвал).

У цих нових для конституційного правосуддя умовах відбуваються також якісні зміни інституту конституційної скарги: зберігаючи характеристики індивідуального нормоконтролю, він об’єктивно набуває додаткового публічно-правового звучання. Завдяки цьому даний інститут ніби виробляє у своєму нормативному змісті компенсаторні механізми, за допомогою яких заповнюється (певною мірою) нестача звернень у порядку абстрактного нормоконтролю, тобто фактично розширюються функції індивідуальної скарги.

Об'єктивний характер таких змін, що відбуваються з інститутом конституційної скарги, актуалізує проблему визначення меж відповідних перетворень: очевидно, що цей інститут, який спирається на нормативну правову модель, закріплену в Конституції РФ, не може розвиватися під впливом практики з викривленням його конституційної природи. У цих умовах важливо встановити межі можливого використання конституційної скарги для вирішення питань, що виходять за межі захисту індивідуальних конституційних прав заявника з конкретної справи, і визначитися, чи може конституційна скарга врешті-решт обумовлювати превалювання в ній публічних начал над приватними.

При вирішенні цієї проблеми, ймовірно, не буде зайвим згадати, що ще Солон, формуючи судові механізми афінської демократії, надавав основного значення тому, щоб зазіхання на права і свободи конкретної людини розглядалися не як «образа» приватної особи, а як зазіхання на інтереси суспільства в цілому. З цього приводу треба відзначити, що КС РФ під час розгляду конкретної конституційної скарги хоча й пов'язаний певним чином її предметом і змістом, проте перевіряє в порядку конституційного нормоконтролю піддану сумніву конституційність положення, а це, по суті, відображає не тільки приватний, а й публічний інтерес. Підтвердженням цього є, зокрема, і той факт, що КС РФ оцінює в рамках конкретного нормоконтролю норму, що перевіряється, на відповідність не тільки букві, а й духу Конституції, її меті, принципам, що мають виражене публічно-правове значення.

Конституційні права за своєю юридичною природою, як відомо, мають не тільки загальний, а й нормативно-узагальнений характер, утілюють взаємозв'язок особистих і публічних інтересів, як правило, на вищому рівні — у взаєминах особистості, суспільства і держави в цілому. З цього випливає, що заходи захисту конституційних прав конкретного заявника, реалізовані в порядку конституційно-судового контролю, спрямовані на подолання деформації в нормативному змісті закону, що поширюється на невизначено широке коло осіб, які є суб'єктами конституційного правокористування. Так, наприклад, КС РФ в одному зі

своїх рішень, прийнятому за скаргами окремих громадян, виявив конституційно-правовий зміст положень Федеративного закону «Про державну цивільну службу Російської Федерації», що обмежували можливості державних службовців публічно висловлювати свою думку, судження, оцінку, у тому числі в засобах масової інформації, стосовно діяльності державних органів, їх керівників³. Це важливе рішення КС РФ прямо стосується більше 1 млн осіб, зайнятих у сфері державної служби.

У цьому плані захист прав і свобод у порядку розгляду індивідуальної скарги сприяє не тільки зміцненню демократичних засад російської державності, а й охороні конституційного ладу РФ. Важливо враховувати, що КС РФ не тільки застосовує відповідний інститут у своїй практиці, а й виявляє його сутнісні характеристики, а також забезпечує їх певне реформування в умовах модернізації конституційного правосуддя і національної правової системи в цілому.

2. КС РФ — реформатор інституту конституційної скарги.

Аналізуючи дану проблему, треба враховувати, що можливості КС РФ впливати на інститут конституційної скарги визначаються природою його рішень, їх нормативно-доктринальними началами⁴, а також особливостями нормативно-правових характеристик інституту конституційної скарги.

До основних, найважливіших правових позицій КС РФ, що створили помітний вплив на інститут конституційної скарги і на посилення публічних начал у цьому інституті, варто віднести ті, що були пов'язані, по-перше, з обґрунтуванням можливості захисту за допомогою конституційної скарги не тільки суб'єктивно-особистісних (індивідуальних), а й колективних прав; по-друге, з істотним розширенням визнаних Судом належними суб'єктів конституційної скарги, зокрема колективних (соціально-політичних, підприємницьких, муніципальних тощо) формувань; по-тре-

³ Див.: Постановление КС РФ от 30 июня 2011 г. №14-П // Российская газета.— 2011.— 13 июля.

⁴ Див.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия.— М.: НОРМА, 2011.— С.118—123.

те, з конкретизацією й уточненням критеріїв, що впливають із законодавчого регулювання, допустимості конституційної скарги; по-четверте, з «доведенням» установлених, але не завжди ефективно працюючих механізмів виконання прийнятих за підсумками розгляду конституційних скарг рішень КС РФ (з урахуванням особливостей їх природи) усіма галузями влади.

2.1. Індивідуальна скарга як інститут захисту колективних прав. У доповнення загальної формули, що визначає можливість конституційно-судового захисту прав і свобод громадян і міститься в Конституції РФ (стаття 125) і Федеральному конституційному законі (далі — ФКЗ) «Про Конституційний Суд Російської Федерації», практикою конституційного правосуддя вироблено підходи, відповідно до яких конституційні права є об'єктом конституційно-судового захисту як в індивідуально-особистісному, так і колективному виявах, тобто і як права людини і громадянина, і як колективні конституційні права. При цьому суб'єктивно-особистісні і колективно-публічні аспекти перебувають у тісному внутрішньому взаємозв'язку. В результаті, як впливає з правових позицій КС РФ, з одного боку, члени об'єднання (соціальної спільності) можуть звертатися за захистом конституційних прав об'єднання, а з іншого боку — об'єднання можуть виступати на захист інтересів своїх членів.

Так, саме КС РФ обґрунтував допустимість захисту за допомогою індивідуальної скарги права на здійснення місцевого самоврядування, суб'єктом якого є населення муніципального утворення (місцеве співтовариство). Захист цього права реалізується шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні й інші органи самоврядування⁵. Право на здійснення місцевого самоврядування є колективним, однак у рамках муніципального утворення громадяни можуть брати участь — безпосередньо або через своїх представників — у здійсненні публіч-

⁵ Див.: Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. №15-П // СЗ РФ.— 2000.— №50.— Ст.4943; Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. №7-П // СЗ РФ.— 2002.— №14.— Ст.1374; Постановление КС РФ от 7 июля 2011 г. №15-П // СЗ РФ.— 2011.— №29.— Ст.4557.

ної влади, внаслідок чого в нормативному змісті дійсного права втілюється як загальний інтерес місцевого населення, так і індивідуальний інтерес кожного члена місцевого співтовариства. Тому громадянин може звертатися до КС РФ за захистом прав усього місцевого співтовариства як права на здійснення місцевого самоврядування. У цьому випадку присутні публічні начала і, більш того, неминучі вкраплення елементів абстрактного нормоконтролю в інституті конституційної скарги.

Взаємозв'язок індивідуальних і колективних начал і, відповідно, приватних і публічних інтересів простежується також у конституційних виборчих правах. Як неодноразово зазначав у своїх рішеннях КС РФ, виборчі права, виступаючи елементом конституційного статусу виборця, водночас є елементом публічно-правового інституту виборів. У них утілюються як особистий інтерес кожного конкретного виборця, так і публічний інтерес, що реалізується в об'єктивних підсумках виборів і формуванні на цій основі органів публічної влади⁶. Це означає, що під час розгляду КС РФ справ за скаргами громадян про захист виборчих прав піддаються аналізу найважливіші публічно-правові інститути і зачіпаються питання, пов'язані з вищими конституційними принципами устрою держави. Примітно, що конституційна скарга громадян про порушення їх конституційного права обирати і бути обраними до органів державної влади КС РФ стала причиною перевірки і визнання відповідним Конституції РФ нового порядку наділення повноваженнями вищих посадових осіб (керівників вищих виконавчих органів державної влади) суб'єктів РФ⁷.

У цьому аспекті доречно звернути увагу на можливості конституційно-судового захисту за допомогою інституту конституційної скарги прав національних меншин. В умовах російського законодавства реалізація права етнічної спільноти на національно-культурну автономію супроводжується реалізацією

⁶ Див., напр.: Постановление КС РФ от 29 ноября 2004 г. №17-П // СЗ РФ.— 2004.— №49.— Ст.4948; Определение КС РФ от 4 декабря 2007 г. №797-О-О // СЗ РФ.— 2007.— №52.— Ст.6533.

⁷ Див.: Постановление КС РФ от 21 декабря 2005 г. №13-П // СЗ РФ.— 2006.— №3.— Ст.336.

права окремих осіб, які належать до таких спільнот, створювати і реєструвати відповідно до законодавства РФ суспільні об'єднання. Тим самим право на національно-культурну автономію, що реалізується спільно громадянами РФ, які відносять себе до відповідної етнічної спільноти, пов'язане з правом на об'єднання в його індивідуальному аспекті, що реалізується кожним безпосередньо через суспільне об'єднання, яке користується встановленими законодавством РФ правами. Отже, захист засобами конституційного правосуддя права осіб, що відносять себе до національної меншості, на об'єднання в його індивідуальному прояві (за скаргою громадянина) означатиме і захист відповідних колективних прав та інтересів даної етносоціальної групи. Відповідні питання були предметом оцінки, зокрема, під час розробки КС РФ Постанови від 3 березня 2004 року №5-П⁸.

Визнання колективних конституційних прав об'єктом конституційно-судового захисту в рамках інституту конституційної скарги знаходить висвітлення в суб'єктному складі носіїв права на звернення до КС РФ. До останніх, поряд з індивідуальними суб'єктами конституційного звернення, належать і колективні суб'єкти, що також підсилює елементи публічності в інституті конституційної скарги.

2.2. Поєднання приватних і публічних начал у суб'єктному складі носіїв права на конституційну скаргу. У ході аналізу суб'єктного складу носіїв права на конституційну скаргу в аспекті співвідношення в цьому інституті приватних і публічних начал слід зазначити, що за змістом положень частини четвертої статті 125 Конституції РФ і статті 96 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» громадяни можуть звертатися до КС РФ як з індивідуальною, так і зі спільною (колективною) скаргою. У практиці конституційного правосуддя це підтверджується надходженням до КС РФ звернень у формі своєрідних колективних петицій.

Так, у 2003 році одержала конституційно-правовий дозвіл колективна скарга, подана від імені 97 (!) заявників, про оспорення абзацу першого пункту 7 статті 84 Податкового кодексу РФ⁹.

⁸ Див.: СЗ РФ.— 2004.— №11.— Ст.1033.

⁹ Див.: Определение КС РФ от 10 июля 2003 г. №287-О // ВКС РФ.— 2003.— №6.

На початку 2004 року КС РФ було прийнято рішення за кількома колективними скаргами громадян — акціонерів низки акціонерних товариств щодо перевірки конституційності положень статей 74 і 77 Федерального закону «Про акціонерні товариства», що регламентує питання, пов'язані з проведенням акціонерними товариствами консолідації акцій¹⁰. У квітні 2011 року КС РФ прийняв рішення за колективною скаргою громадян про порушення їхніх конституційних прав положеннями пункту 16 статті 38 Федерального закону «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації»¹¹.

З погляду з'ясування співвідношення приватних і публічних начал в інституті конституційної скарги важливим є те, що суб'єктами права на звернення до КС РФ у конституційно-судовій практиці визнаються не тільки групи, а й об'єднання громадян. Є підстави говорити про те, що такі об'єднання виступають інституціональною формою втілення загального інтересу їх учасників і за своїми цілями вписуються в процес реалізації публічної мети.

Даючи тлумачення положенням Конституції РФ і ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» щодо критеріїв допустимості конституційної скарги за суб'єктним складом, КС РФ ґрунтується на необхідності максимально широкого розуміння поняття, що міститься у відповідних законоположеннях, «об'єднання громадян» для того, щоб забезпечити якомога повніший захист конституційних прав¹² колективних суб'єктів конституційного правокористування.

¹⁰ Див.: Постановление КС РФ от 24 февраля 2004 г. №3-П // СЗ РФ.— 2004.— №9.— Ст.830.

¹¹ Див.: Определение КС РФ от 12 апреля 2011 г. №434-О-О // Архив КС РФ.— 2011.

¹² Слід відзначити, що не всіма активна позиція КС РФ з даного питання оцінюється позитивно. Є думка, що частина четверта статті 125 Конституції РФ встановлює вичерпний перелік суб'єктів, що мають право на звернення із запитом (всі суди Російської Федерації) і скаргою (всі індивідуальні та колективні приватні суб'єкти права) щодо порушення конституційних прав і свобод людини. Див.: Абросимова Е. Проблемы свободного доступа к правосудию в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.— 2001.— №3.— С.174.

У Постанові від 24 жовтня 1996 року №17-П КС РФ, розглянувши скарги товариств з обмеженою відповідальністю¹³, дійшов висновку про можливість визнання їх як допустимих, указавши, що заявники за своєю суттю є об'єднаннями — юридичними особами, що створені громадянами для спільної реалізації конституційних прав, порушення яких, у свою чергу, служить підставою для звернення за їх захистом до КС РФ. Ця правова позиція набула розвитку у Постанові від 12 жовтня 1998 року №24-П¹⁴, у якій Суд далі розширив категорію «об'єднання громадян», включивши до неї й акціонерні товариства та державні унітарні підприємства.

КС РФ як допустимі розглядає скарги, що надходять і від некомерційних об'єднань, включаючи релігійні, правозахисні й інші суспільні об'єднання. Особливим суб'єктом звернення до КС РФ є населення муніципального утворення, що представляє собою колективного носія права на здійснення місцевого самоврядування і, відповідно, має можливість захищати гарантовані Конституцією РФ права і свободи, пов'язані із здійсненням місцевим співтовариством самостійної і під свою відповідальність діяльності з вирішення питань місцевого значення в рамках судової процедури, що включає і конституційне судочинство. Не маючи прямого законодавчого закріплення, це положення одержало своє обґрунтування у вигляді правової позиції КС РФ, що має загальнообов'язкове значення (Постанова від 2 квітня 2002 року №7-П).

Усі названі об'єднання можуть звертатися до КС РФ незалежно від наявності у них статусу юридичної особи. В усіх випадках вони правомочні використовувати конституційну скаргу як на захист основних прав своїх членів, так і на захист прав самого об'єднання¹⁵. Відповідно можна виділити конституційні скарги з переважаючим публічним елементом і, навпаки, судові запити з переважаючим приватним елементом.

¹³ Див.: Постановление КС РФ от 24 октября 1996 г. №17-П // СЗ РФ.— 1996.— №45.— Ст. 5202.

¹⁴ Див.: Постановление КС РФ от 12 октября 1998 г. №24-П // СЗ РФ.— 1998.— №42.— Ст. 5211.

¹⁵ Див.: Определение КС РФ от 4 декабря 1995 г. №113-О // Архив КС РФ.— 1995.

До першого можна віднести, наприклад, дозволені КС РФ скарги низки комерційних організацій на порушення їх конституційних прав окремими положеннями арбітражного процесуального законодавства, що регулюють порядок перегляду судових актів за нововиявленими обставинами, у їх тлумаченні Вищим Арбітражним Судом РФ¹⁶.

Поряд із правомочністю громадянина або об'єднання звертатися до КС РФ із конституційною скаргою безпосередньо частина четверта статті 125 Конституції РФ передбачає і непрямую (опосередковану) форму захисту громадянином порушених законом прав і свобод, а саме — шляхом конституційного запиту відповідного судового органу, на розгляді якого перебуває справа громадянина (об'єднання громадян). Ця форма полягає в обов'язку суду будь-якого виду юрисдикції і будь-якої інстанції у випадку, якщо під час розгляду конкретної справи суд дійде висновку про невідповідність Конституції РФ закону, застосованого в зазначеній справі, призупинити розгляд і звернутися до КС РФ із запитом про перевірку конституційності даного закону (статті 101–103 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», абзац шостий статті 215, абзац п'ятий статті 217 ЦПК РФ, частина третя статті 13, пункт 1 частини першої статті 143 АПК РФ). При цьому суд може направити запит до КС РФ як за власною ініціативою, так за клопотанням зацікавленої особи. Однак незалежно від того, чи пов'язане направлення запиту з активністю однієї із сторін у справі, чи це є виявом самостійної ініціативи суду, за своєю правовою природою такий запит представляє опосередковану конституційну скаргу. Це пояснюється, зокрема, тим, що регулювання безпосередньої конституційної скарги і судового запиту до КС РФ міститься в рамках однієї і тієї самої норми Конституції РФ (частина четверта статті 125), що свідчить про їх сутнісну єдність з погляду конституційного законодавця. Водночас передумовою допустимості судового запиту є реальна можливість застосування оспорюваного закону у конкретній справі. Тому клопотання перед

¹⁶ Див.: Постановление КС РФ от 21 января 2010 г. №1-П // СЗ РФ.— 2010.— №6.— Ст. 699.

судом про направлення запиту до КС РФ може розглядатися як специфічна процесуальна форма порушення процедури конституційного захисту прав і свобод конкретної особи, а ініціативний запит суду — як вираження правозахисної функції правосуддя і допомоги конкретній особі захистити її права і свободи в найповнішому обсязі.

Як і безпосередня конституційна скарга, судовий запит до КС РФ має своїм сутнісним наповненням визначене поєднання приватного й публічного елементів.

Запити судів також можуть бути з переважаючими началами як приватних, так і публічних інтересів. Стосовно запитів судів з переважаючим приватним елементом варто зазначити, що більшість судових звернень до КС РФ необхідно віднести саме до цієї категорії з огляду на порушення судової процедури захисту прав самими громадянами. Разом із тим є судові запити з чітко вираженим публічним інтересом. Яскравий приклад — клопотання Президії Верховного Суду РФ про роз'яснення рішення КС РФ, що стосується застосування покарання у вигляді смертної кари¹⁷.

2.3. Критерії допустимості конституційної скарги в аспекті поєднання в ній приватних і публічних інтересів. Для правильного розуміння параметрів поєднання приватних і публічних інтересів в інституті конституційної скарги важливе значення має з'ясування критеріїв допустимості звернення громадянина до КС РФ.

Відповідно до положень частини четвертої статті 125 Конституції РФ і ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» (глава XII) громадянин має право звернутися до КС РФ, якщо його конституційні права порушено законом, застосованим у конкретній справі. Розкриваючи у своїй практиці зміст відповідних нормативних положень, КС РФ неодноразово зазначав, що громадянин може звернутися зі скаргою на порушення своїх конституційних прав і свобод законом, і така скарга визнається допустимою, якщо оспорюваним законом, застосованим у спра-

¹⁷ Див.: Определение КС РФ от 19 ноября 2009 г. №1344-О-Р // СЗ РФ.— 2009.— №48.— Ст. 5867.

ві заявника, зачіпаються його конституційні права, а відновлення порушених прав може бути здійснене лише за допомогою конституційного¹⁸ судочинства; за скаргами громадян на порушення конституційних прав і свобод КС РФ встановлює відповідність закону, застосованого у конкретній справі, тільки положенням Конституції РФ, а не іншим законам й іншим нормативним актам¹⁹. В іншій Ухвалі від 18 квітня 2000 року №58-0 КС РФ констатував, що, якщо заявник сам не є особою, яка бере участь у справі, стосовно якого відбувалися передбачені оскарженою нормою процесуальні дії, і не представлено документів, що підтверджували б його повноваження звернутися зі скаргою до КС РФ від імені суб'єкта, що виступав як сторона в процесі, його скарга має кваліфікуватися як така, що виходить від неналежної особи. З наведених нормативних положень і правових позицій КС РФ випливає, що для визнання конституційної скарги громадянина допустимою однаково важливим є як наявність конкретної справи, у якій порушені конституційні права відповідної особи (тобто її приватні інтереси), так і те, що таке порушення зумовлене застосуванням до особи норми права, що містить невизначеність з погляду її відповідності вимогам Конституції РФ. Оскільки ця норма за своєю природою має універсальний характер, вона стосується інтересів невизначеного кола осіб, а питання про збереження її дії і порядку застосування виходить на рівень проблематики належного устрою і функціонування правової системи, тобто в цілому створює проблему публічного значущого характеру.

Поряд з цим поняття «закон» КС РФ тлумачить ширше, розглядає його не лише у суворо формальному, а й у матеріальному сенсі. Відповідно до цього під законом розуміють не тільки федеральні закони, а й федеральні конституційні закони, конституції і статuti, а також закони суб'єктів РФ, нормативні укази Прези-

¹⁸ Див.: Определение КС РФ от 6 марта 2001 г. №59-О // ВКС РФ.— 2001.— №4.

¹⁹ Див.: Определение КС РФ от 18 апреля 2000 г. №58-О // СЗ РФ.— 2000.— №21.— Ст. 2257.

дента РФ, постанови Верховної Ради СРСР і РРФСР, постанови РНК СРСР. Однак усі ці акти «прирівнюються» до закону (з метою конституційного судочинства) тільки у тих випадках, коли вони фактично виконують роль закону²⁰.

Розширюючи предметний обсяг конституційно-судового нормоконтролю, КС РФ тим самим не тільки підсилює гарантії конституційних прав громадян, а й можливості захисту публічних інтересів. Публічно значущі характеристики нормативних актів, підвідомчих КС РФ, немов би переносяться на інститут конституційної скарги, що дозволяє усунути з правової системи все ширший масив конституційно дефектних нормативно-правових положень.

Нещодавно законодавче регулювання інституту конституційної скарги, а також пов'язаного з ним порядку конституційного судочинства зазнало істотних змін²¹. Згідно з поправками з моменту набрання ними чинності (9 лютого 2011 року) громадяни й об'єднання можуть звернутися до КС РФ лише в тому випадку, якщо законоположення, що оскаржуються ними, застосовані в конкретній справі, розгляд якої завершено в суді (стаття 97 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»), що передбачає для зацікавлених осіб необхідність спочатку шукати захисту своїх прав у звичайному судовому порядку і тільки потім ініціювати процедуру конституційно-судового контролю. Водночас повноваження щодо направлення запиту до КС РФ з боку судів пов'язуються тільки з тими випадками, коли сумніви у суду щодо неконституційності викликає норма, що підлягає застосуванню в конкретній справі (стаття 102 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»). Це означає, що за наявності сумнівів щодо конституційності норми, що підлягає застосуванню для вирішення конкретної справи, суд загальної юрисдикції або арбітражний

²⁰ Див.: Постановление КС РФ от 27 января 2004 г. №1-П // СЗ РФ.— 2004.— №5.— Ст.403.

²¹ Див.: ФКЗ от 3 ноября 2010 г. №7-ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ.— 2010.— №45.— Ст.5742.

суд зобов'язаний зупинити розгляд і звернутися з відповідним запитом до КС РФ, однак він не має права направляти такий запит у разі, якщо, незважаючи на сумніви в конституційній дефектності законоположення, які у нього виникли, він застосував його, поклавши в основу прийнятого рішення. Разом з тим механізм конституційного правосуддя доповнений інститутом так званого «писемного» судочинства, за якого конституційна скарга (запит суду) в разі прийняття її до розгляду вирішується без проведення публічного слухання у прискореному порядку.

Ці та інші внесені в правове регулювання конституційного судочинства законодавчі зміни свідчать у тому числі про прагнення законодавця підвищити питому вагу публічно-правових начал в інституті конституційної скарги, пов'язавши її саме і тільки з тими випадками порушення конституційних прав, що не можуть бути усунені в іншому ординарному судовому порядку й створюють істотну системну проблему публічно-правового характеру. Водночас практична реалізація цих та інших змін (серед яких і скасування палат КС РФ), на нашу думку, не повинна призводити до зменшення можливостей конституційно-судового захисту прав громадян порівняно з раніше досягнутим рівнем, а цілі процесуальної економії не повинні протиставлятися завданням захисту конституційних прав.

2.4. Виконання прийнятих за підсумками розгляду конституційної скарги рішень КС РФ: співвідношення приватних і публічних начал. Взаємозв'язок і поєднання приватних і публічних інтересів (начал), характерних для інституту конституційної скарги, пронизують увесь його нормативний зміст і впливають на характер і зміст рішень КС РФ. Це не випадково, якщо мати на увазі, що саме конституційне право на судовий захист охоплює своїм нормативним змістом не тільки правомочність на звернення до суду, а й право на винесення справедливого рішення, а також право на виконання цього рішення в повному обсязі й у встановлений термін.

Як впливає із взаємопов'язаних положень статей 71, 75 і глави XII ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»,

КС РФ за підсумками розгляду скарги на порушення законом конституційних прав і свобод громадян приймає рішення про те, чи відповідає оспорюване законоположення Конституції РФ, і одночасно, у випадку визнання оспорюваної норми неконституційною, вказує на необхідність перегляду справи стосовно заявника, що проводиться компетентним органом у звичайному порядку. Юридичним наслідком рішення КС РФ про визнання неконституційним нормативного правового акта або його окремих положень, у тому числі з урахуванням змісту, наданого їм правозастосовною практикою, що склалася, є втрата відповідними правовими актами юридичної чинності (частина шоста статті 125 Конституції РФ). Відповідно до статті 80 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» визнання нормативного акта таким, що не відповідає Конституції РФ в цілому або в частині, чи необхідність усунення прогалини у правовому регулюванні, яка впливає з рішення КС РФ, зобов'язують відповідні компетентні органи внести необхідні зміни у законодавство.

Таким чином, прийняття КС РФ рішення за конституційною скаргою спричиняє двоєдині наслідки, що охоплюють заходи як загального, так і індивідуального характеру.

Загальні заходи пов'язані з усуненням всіх існуючих передумов для порушення конституційних прав громадян, зумовлених дією норми, визнаної КС РФ такою, що не відповідає Конституції РФ, а також запобіганням аналогічним порушенням у майбутньому. Головне тут — внесення змін до нормативного правового акта, що був предметом конституційного контролю.

Заходи індивідуального характеру пов'язані з відновленням порушених прав заявника; вони реалізуються у спеціальному режимі, що передбачає надання рішенню КС РФ у цій частині зворотної сили і перегляд судових та інших правозастосовних актів, що відбулися у справі заявника, якщо для цього немає інших перешкод.

Разом із тим поділ зазначених заходів на загальні та індивідуальні не варто розглядати таким чином, що перші забезпечують тільки публічний інтерес, а другі — приватний. Насправді захо-

ди на виконання рішень КС РФ загального характеру в підсумку покликані виключити порушення конкретних прав громадян і їх об'єднань, а заходи індивідуального (приватного) характеру виконують важливу публічну функцію. Справді, застосування до заявника у КС РФ інституту перегляду його судової справи у випадку ухвалення позитивного рішення свідчить, що інститут конституційної скарги є, зокрема, заходом державного заохочення (своєрідним бонусом) особі, яка виявила активну громадянську позицію. Цей захід — певна нагорода за попереднє виявлення в рамках «народного конституційного контролю» дефектної, антиконституційної, шкідливої для суспільства і держави норми і, відповідно, за звернення на неї уваги органу конституційної юстиції.

Е. Ілдірим

суддя Конституційного Суду Турецької Республіки

Як відомо, права людини зазвичай класифікуються на три основних види: цивільні — такі як свобода вираження поглядів, політичні — такі як право голосу, і соціальні права. В останні десятиліття відбулося суттєве зрушення в конституційних демократіях, визначене як «усвідомлення прав». Ми стали свідками оприлюднення нових конституцій разом із законами про соціальні права, що супроводжувалося появою конституційних судів, які мають повноваження забезпечувати їх виконання. Соціальні права були міжнародно визнані як основні поряд із цивільними та політичними. Більшість міжнародних документів про права людини містить соціальні права, а також економічні і культурні права людини. Наприклад, у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права визначено, що ідеал вільної людської особистості, відсутність страху можуть бути досягнуті за умови, якщо кожен має економічні, соціальні, культурні права, так само як цивільні і політичні права.

Поняття соціальних прав пов'язане з різною правоздатністю та умовами, в яких перебувають фізичні особи. Соціальні права є важливим доповненням до цивільних прав і свобод, оскільки не можуть здійснюватися без соціального захисту. Соціальні права покликані надавати соціальне страхування, забезпечуючи мінімальні соціальні потреби та належну якість життя. Таким чином, вони можуть розглядатись як такі, що реалізуються в спеціальній сфері, де державне втручання вважається необхідним для забезпечення якості та гідності людського життя, оскільки обов'язок держави полягає у забезпеченні певних основних соціальних та економічних потреб життя. Соціальні права охоплюють право на гідне життя, право на соціальне забезпечення, право на освіту, право на

здоров'я, право на житло та право на працю. Поняття соціальної справедливості повинно застосовуватися у разі тлумачення скарг щодо порушення соціальних прав, оскільки однакові норми мають бути встановлені для всіх.

Головне питання у цій ситуації — чи можуть соціальні права зберігатися в конституціях на правовому рівні, якщо вони відсторонені політичною та правовою системами. Передбачається, що в такому випадку введення соціальних прав до конституцій зумовить встановлення такого стандарту життя, який не буде забезпечений державою і підтриманий нею через нестійкість економічних і соціальних умов. Більшість соціальних прав людини не слід розглядати поряд з основними і невід'ємними правами, такими як право на життя, свободу, фізичну недоторканність, тому що більшість основних соціальних прав не може гарантуватися у політичній і економічній системах, заснованих на вільному ринку. Наприклад, держава не може гарантувати право на працю через нестійкість економічної ситуації. Натомість вона може гарантувати права на свободу, самозахист та рівність, тому що всі ці права зазвичай вимагають обмеження в певній їх частині або необхідність прийняття відповідних законів щодо їх рівності.

Соціальні права можуть входити до конституцій як директивні, обов'язкові принципи державної політики, або ж судова влада може використовувати ці принципи для того, щоб надати іншого змісту традиційним цивільним правам, таким як право на життя. Фактично визнання чи невизнання соціальних прав як основоположних є суперечливим питанням. Конституційний статус цих прав частіше піддається сумніву, ніж навпаки, оскільки вони розглядаються як сімейні та цивільні права. Якщо негативні права мають функцію утримання від якоїсь дії, то позитивні права спонукають до дії. Багато лібералів категорично заперечують судові рішення щодо соціальних прав з огляду на демократію та індивідуальну свободу. Вони стверджують, що в той час, як цивільні та політичні права очевидні та беззаперечні, соціальні права стосуються широкого спектра інституційних і політичних заходів, що часто оскаржуються різними групами осіб.

Найголовніше в питанні конституційності соціальних прав — це легітимність надмірного втручання судів, які розглядають такі справи, оскільки є ризик заборони свободи, обраної законодавчими органами. Судова система уподібнюється до соціальної інженерії, бо має повноваження врегулювати проблеми державної політики, що оскаржуються і стосуються правосуб'єктності соціальних прав. Одна з важливих заборон щодо соціальних прав, що вирішуються у судовому порядку, пов'язана з питанням необхідності вчинення певних дій з боку уряду, а також з нечіткістю самих цих прав. Головне застереження щодо визнання конституційності соціальних прав полягає в тому, що їх реалізація залежить від рівня економічного розвитку суспільства так само, як і від політичної волі людей.

Грунтовне тлумачення соціальних прав може сприяти зміцненню соціальної справедливості як основоположної цінності конституційної демократії поряд з людською гідністю, рівністю, свободою і відповідальністю. Як одна із концепцій, що оскаржується, поняття соціальної справедливості містить відмінності у поглядах на законне й добросесне життя. Відмінність між надійно захищеними негативними правами та слабко захищеними позитивними правами може шкодити соціальній справедливості. Відтоді, як соціальна несправедливість міцно укорінилася в соціальних структурах, здійснення економічних і соціальних прав вимагає удосконалення системи понять і поглядів традиційної юриспруденції. Загальним є розмежування «підсудних» цивільних і політичних прав та «непідсудних» соціально-економічних прав. Це розмежування виокремлює негативне право, яке ігнорує вартісні та політичні параметри цивільних і політичних прав. У конституційних демократіях виключення або слабке застосування соціальних прав може призвести до обмеження інтересів уразливих частин суспільства. Соціальні права надають унікальну можливість покінчити з соціально-економічними перешкодами на шляху розвитку рівноправних соціальних відносин. Той факт, що соціальні права вимагають позитивних державних заходів, не обов'язково означає, що вони відрізняються від інших фундаментальних прав виходячи з

судового бачення. Соціально-економічні права є безкоштовними, незалежними і неподільними, тобто такими, як і цивільні та політичні права.

У неоліберальній економічній політиці, яка передбачає зменшення в державному забезпеченні соціальних переваг, конституційне визнання та тлумачення юридично захищених соціальних прав зобов'язує державу забезпечувати основні потреби людини. Правове забезпечення соціальних прав не слід розглядати лише як залежне від наявності ресурсів. Завданням та обов'язком держави є надання дієвості соціальним правам, що вимагає зусиль для їх запровадження, навіть коли ресурси є неналежними.

Поняття «мінімальна основа» було запропоноване для встановлення мінімального правового змісту щодо скарг стосовно невизначеного кола осіб про захист соціальних прав. Такі поняття, як «виживання», «життя», «гідність», «рівність» та «свобода», можуть розглядатись як додаткові поняття мінімальної основи. Ми можемо знайти багато різних основ для соціальних прав. Наприклад, мінімальна основа права на здоров'я базується на принципі гідності, тоді як право на освіту більше покладається на ціну свободи.

Мінімальна основа може використовуватись як засіб надання законності соціальним правам, тому що держава буде зобов'язана забезпечувати їх у межах своїх можливостей доти, поки заявники доводитимуть, що їхня мінімальна основа не захищена. Мінімальна основа не повинна строго формулюватися, визначатися наперед чи бути невизначеною, оскільки це призведе до надання законності визначенню та рішенню за змістом та по суті соціальних прав, які будуть рівнозначні юристократичному режиму влади. Це, в свою чергу, послабить участь громадян у демократичних процесах. Мінімальна основа не повинна визначатись в такий спосіб, щоб дозволяти судам застосовувати відповідні положення законів тільки у випадках, коли надмірні соціально-економічні обмеження загрожуватимуть біологічному і соціальному існуванню.

Норма щодо людської гідності також може бути використана для тлумачення соціальних прав. Застосування поняття людської

гідності в соціальних правах полягає у факті обґрунтування скарг індивідів та груп людей, коли в них бракує достатніх матеріальних умов, необхідних для відчуття гідності. Якщо люди обмежені в доступі до основних соціальних прав, це означає, що їм відмовлено в можливості жити гідно. Незабезпечення потреб та несправедливість, зумовлена нерівним розподілом ресурсів, створюють перешкоди для людей у їх боротьбі за гідне життя.

Інститут конституційної скарги зазвичай використовується для захисту прав, визначених у національній конституції. Конституційні скарги діють як спосіб захисту основоположних прав, уповноважуючи окремих громадян та юридичних осіб подавати скарги в разі порушення їхніх прав адміністративними або судовими рішеннями. Загалом, це «класичні» права та свободи, що перебувають у межах сфери застосування конституційних скарг як законні засоби правового захисту. Соціальні права не завжди є предметом конституційних скарг, оскільки є побоювання, що вони втратять ефективність і значення через великий обсяг роботи конституційних судів. Проте соціальні права можуть забезпечуватися правовими санкціями та відповідати судовому рішення згідно із системою конституційних скарг шляхом їх інтерпретування як «класичних прав». Конституційні суди не повинні уникати відповідальності щодо реалізації в суспільстві соціальної справедливості, і вони можуть досягнути цього шляхом конститутивного тлумачення.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ В РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ

П. Міклашевiч

*Голова Конституційного Суду Республіки Білорусь,
заслужений юрист Республіки Білорусь*

Право на судовий захист у Республіці Білорусь закріплене на конституційному рівні статтею 60 Конституції — кожному гарантується захист його прав і свобод компетентним, незалежним і неупередженим судом у встановлені законом терміни. У Кодексі Республіки Білорусь про судоустрій і статус суддів реалізацію конституційної гарантії на судовий захист визначено як найважливіше завдання судів.

Конституційний Суд Республіки Білорусь як орган судового контролю за конституційністю нормативних правових актів у державі, який забезпечує верховенство Конституції і її безпосередню дію, своєю діяльністю, по-перше, захищає конституційні права і свободи громадян, а по-друге, забезпечує повноту реалізації конституційного права кожного на судовий захист.

Способи реалізації прав громадян на судовий захист за допомогою конституційної юстиції мають розходження в різних державах з урахуванням особливостей їхньої правової системи, національних традицій та інших факторів.

Традиційним і найбільш розповсюдженим видом доступу громадян до конституційного правосуддя є конституційна скарга. На сьогодні реалізація конституційної скарги пов'язана з певними труднощами — насамперед збільшенням кількості звернень, у тому числі які безпосередньо не стосуються компетенції конституційних судів.

При цьому особливе значення для ефективного розгляду конституційних скарг громадян мають так звані фільтри, за допомогою яких Конституційний Суд звільняється від перевантаженос-

ті, зумовленої необхідністю розгляду звернень, що не стосуються його компетенції, зосереджує свою увагу на проблемах конституційності нормативних правових актів. Такими «фільтрами» для визначення юрисдикції Суду є, як правило, співробітники секретаріатів судів, групи суддів або судді одноосібно.

Інший підхід полягає у використанні позасудових «фільтрів». Це органи або особи, до яких потрапляє звернення громадянина до його надходження до Конституційного Суду. Такий спосіб доступу громадян до конституційного правосуддя є непрямим, або опосередкованим, і здійснюється у двох основних формах: у порядку преюдиціального провадження і через омбудсмана.

У правовій системі Республіки Білорусь механізм преюдиціального запиту закріплений у статті 112 Конституції, відповідно до якої якщо при розгляді конкретної справи Суд дійде висновку про невідповідність нормативного акта Конституції, то він приймає рішення згідно з Конституцією і порушує у встановленому порядку питання про визнання такого нормативного акта неконституційним.

Другою формою непрямого доступу є звернення до Конституційного Суду через омбудсмана. Такий інститут у Республіці Білорусь поки не засновано. Разом з тим у правовій системі Республіки Білорусь передбачена особлива форма непрямого доступу громадян до конституційного правосуддя — через суб'єктів, уповноважених звертатися з пропозиціями про перевірку конституційності нормативних правових актів до Конституційного Суду. Відповідно до статті 116 Конституції такими суб'єктами є Президент Республіки Білорусь, обидві палати Національних зборів — Палата представників і Рада Республіки, Верховний Суд, Вищий Господарський Суд, Рада Міністрів.

Відповідно до статті 22 Кодексу про судоустрій і статус суддів громадяни звертаються з ініціативою про перевірку конституційності нормативного правового акта до органів і осіб, що мають право внести до Конституційного Суду пропозиції про його перевірку. За своєю юридичною природою право громадянина на таке звернення до уповноважених суб'єктів є непрямим доступом до кон-

ституційного правосуддя, тобто правом громадянина звернутися до органу конституційного контролю в опосередкованій формі.

У 2010 році до уповноважених органів надійшло близько 60 звернень громадян і організацій про внесення до Конституційного Суду пропозиції про перевірку конституційності нормативних правових актів. Однак жодне з таких ініціативних звернень не було підтримане уповноваженими органами через недостатність, на їхню думку, підстав для проведення перевірки конституційності актів.

В умовах відсутності права громадян на подання конституційної скарги безпосередньо до Конституційного Суду необхідно встановити чітку правову регламентацію непрямого доступу через уповноважених суб'єктів. Така процедура дозволить ефективніше реалізовувати ініціативи громадян і організацій щодо перевірки конституційності нормативних правових актів.

У регламентах Ради Міністрів, Палати представників і Ради Республіки Національних зборів, що володіють правом вносити пропозиції до Конституційного Суду про перевірку конституційності нормативних правових актів, не було визначено порядок розгляду таких звернень громадян.

У своїх рішеннях від 26 березня 2009 року Конституційний Суд звернув увагу на прогалини в правовому регулюванні порядку розгляду подібних звернень. У серпні 2009 року на виконання рішення Конституційного Суду Рада Міністрів доповнила свій Регламент окремою главою, у якій визначено порядок розгляду питань про внесення пропозицій до Конституційного Суду. Рішення про направлення (або ненаправлення) до Конституційного Суду звернення про перевірку конституційності нормативного правового акта приймається Президією Ради Міністрів з урахуванням обґрунтованої думки відповідного органу державного управління. У такому випадку аналіз звернення полягає в підтвердженні або спростуванні обґрунтованості сумнівів, які виникли у заявника щодо конституційності акта. При цьому не може йтися про перевірку конституційності самого акта. Винести рішення з цього питання може лише Конституційний Суд.

Що стосується регламентів обох палат Національних зборів, то в них установлений певний порядок звернення до Конституційного Суду з пропозицією про перевірку нормативних правових актів у порядку наступного конституційного контролю, але стосовно звернень громадян, які ініціюють перевірку конституційності акта, це питання поки не врегульовано повною мірою.

Правову регламентацію порядку реалізації уповноваженими органами ініціативних звернень передбачено в проекті закону «Про конституційне судочинство». Зокрема, запропоновано закріпити положення про те, що державні органи, суспільні об'єднання, інші організації і громадяни, що не володіють правом внесення пропозицій про перевірку конституційності нормативних правових актів до Конституційного Суду, можуть направити ініціативне звернення уповноваженим органам для внесення відповідної пропозиції до Конституційного Суду. У таких зверненнях повинні зазначитися конкретні нормативні правові акти або окремі положення актів, що підлягають перевірці на предмет їх конституційності, а також наводитись обґрунтування висновків і пропозицій.

Згідно з положеннями зазначеного проекту закону уповноважений орган, до якого надійшло ініціативне звернення, здійснює попередній розгляд питань, порушених у ініціативному зверненні, відповідно до своєї компетенції. За результатами попереднього розгляду ініціативного звернення уповноважений орган повинен прийняти рішення про внесення пропозиції про перевірку конституційності нормативного правового акта до Конституційного Суду або про відмову у внесенні такої пропозиції.

Конституційний Суд Республіки Білорусь активно реалізує повноваження щодо усунення прогалин у законодавстві виходячи з конституційних принципів і норм. Законом передбачене право Конституційного Суду вносити Президенту Республіки Білорусь, до палати Національних зборів, Ради Міністрів, інших державних органів відповідно до їхньої компетенції пропозиції про необхідність внесення в акти законодавства змін і/або доповнень, прийняття нових нормативних правових актів.

Конституційним Судом Республіки Білорусь за період його діяльності прийнято більше 200 рішень щодо усунення прогалин у законодавстві, що стосувалися практично всіх галузей права. Здебільшого такі рішення виносилися на підставі звернень громадян.

У зв'язку зі зверненнями громадян прийнято, наприклад, Рішення Конституційного Суду від 23 березня 2010 року, спрямоване на реалізацію конституційних принципів рівності всіх перед законом і справедливості, спрямоване на встановлення рівних гарантій для громадян щодо захисту від безробіття. Конституційний Суд визнав необхідним уточнити в законодавстві перелік підстав припинення трудового договору, за якими стипендія безробітним призначається в меншому розмірі в порівнянні з загальновстановленим і на підставі яких їм може бути відмовлено в призначенні допомоги по безробіттю.

У Рішенні Конституційного Суду від 17 липня 2009 року про забезпечення громадянам рівних прав у галузі праці зазначено, що включення роботодавцями в пропозиції про вільні робочі місця (вакансії) вимог, що стосуються віку, місця проживання й інших обставин, не пов'язаних з діловими якостями працівника, створює передумови для порушення конституційних прав громадян. Конституційний Суд запропонував Раді Міністрів у встановленому порядку підготувати проект закону про внесення необхідних доповнень до законодавства. Відповідні зміни до Закону «Про зайнятість населення Республіки Білорусь» вже внесені.

Процесу формування довіри громадян до законів, правової системи держави, заснованої на принципах і нормах Конституції, сприяє здійснення Конституційним Судом з 2008 року обов'язкового попереднього конституційного контролю всіх законів, прийнятих Палатою представників Національних зборів і схвалених Радою Республіки Національних зборів, до підписання їх Президентом Республіки Білорусь. При перевірці законів визначається конституційність норм виходячи з конституційних цінностей, повноти механізму реалізації конституційних прав громадян, дієвості гарантій і захисту прав і свобод людини як вищої цінності та мети суспільства і держави.

Правові позиції Конституційного Суду, сформовані в процесі попереднього контролю, служать для подолання неконституційних положень у законодавстві, утвердження конституційної законності у нормотворчості і правозастосуванні.

Конституційний Суд звертає увагу на необхідність розвитку конституційних цінностей при регулюванні конкретних правовідносин, неприпустимість непропорційного обмеження прав громадян на законодавчому рівні. Виходячи з положень Конституції, Конституційний Суд орієнтує на правильне праворозуміння конституційно-правового змісту норм законів у законотворчому і правозастосовному процесах.

Наприклад, у Рішенні Конституційного Суду від 10 травня 2011 року зазначено, що в одній з норм Закону Республіки Білорусь «Про патенти на винаходи, корисні моделі, промислові зразки», що викладається в новій редакції, законодавець не повною мірою дотримується принципу правової визначеності під час встановлення відповідальності за порушення прав авторів сортів (селекціонерів). Разом з тим нечіткість і невизначеність положень нормативних правових актів, на що Конституційний Суд неодноразово звертав увагу у своїх рішеннях, породжують неоднозначне розуміння і застосування правових норм, а отже, можуть призвести до порушень прав і законних інтересів громадян. Конституційний Суд дійшов висновку, що під законодавством у розглянутій нормі Закону, який перевіряється, варто мати на увазі законодавчі акти і що ця норма повинна застосовуватися з урахуванням виявленого конституційно-правового змісту, оскільки обмеження прав і свобод людини актами підзаконного рівня неприпустиме.

Усі рішення, прийняті Конституційним Судом у порядку обов'язкового попереднього контролю конституційності законів, доводяться до відома громадян за допомогою засобів масової інформації. Безумовно, це додає впевненості громадянам у конституційності норм закону, значною мірою знижує потребу в наступному конституційному контролі й об'єктивно зменшує необхідність впровадження конституційної скарги.

У Республіці Білорусь уже склалася певна практика реалізації індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя:

— шляхом безпосереднього звернення громадян до Конституційного Суду з питань усунення прогалин у законодавстві, що дозволяє удосконалювати механізм реалізації конституційних прав і свобод з урахуванням дійсності, що змінюється;

— за допомогою непрямого доступу через суб'єктів, уповноважених звертатися до Конституційного Суду з пропозицією про перевірку конституційності нормативних правових актів, тобто забезпечуючи певною мірою доступ громадянина до конституційного правосуддя.

Впровадження інституту конституційної скарги на даному етапі розвитку конституційного правосуддя в Республіці Білорусь всебічно вивчається і має певну перспективу.

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РЕСПУБЛІКИ ТАДЖИКИСТАН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

М. Назаров
заступник Голови Конституційного Суду
Республіки Таджикистан

Шановний Голово! Шановні колеги, пані та панове!

Насамперед дозвольте від імені Конституційного суду Республіки Таджикистан привітати Вас і весь колектив Конституційного Суду України з ювілеєм — 15-річчям з дня утворення і побажати Вам великих успіхів і процвітання.

Я щиро дякую нашим колегам за організацію конференції з такої важливої теми, що стосується захисту прав людини органами конституційної юстиції.

Безумовно, проблема захисту прав і свобод людини і громадянина була і залишається однією з найважливіших і досить серйозних проблем усього людства й окремих держав.

Загалом права і свободи людини можна оцінювати як такі, що властиві самій її природі, без яких вона не може існувати як розумна істота.

Відмова в наданні людині прав і основних свобод є не тільки окремою й особистою трагедією, а й створює передумови й умови для соціально-економічних і політичних безладь, сіє насильство і погрози, ворожнечу і конфлікти у суспільстві і державі.

Тому з розвитком держави і суспільства, запровадженням більш цивілізованих і загальновизнаних міжнародних стандартів і способів захисту прав і свобод людини ці завдання набувають все більшої значущості, і природним є подолання на цьому шляху чималих проблем у їх здійсненні.

Республіка Таджикистан, прийнявши Декларацію про державний суверенітет і незалежність, а у 1994 році — нову Конституцію республіки, стала рівноправним суб'єктом міжнародного

співтовариства, тим самим визнавши себе невід'ємною частиною світового співтовариства. Усвідомлюючи свій борг і відповідальність перед минулим, сьогоденням і майбутнім, розуміючи необхідність забезпечення суверенітету і розвитку своєї держави, вона взяла на себе зобов'язання з визнання непорушними прав і свобод людини, поваги, рівноправності і дружби всіх націй і народностей, поставила за мету створення справедливого суспільства, тобто зобов'язалася дотримуватися всіх основних вимог демократичних і правових інститутів, і в першу чергу — забезпечення гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

Повага до прав людини — найважливіша ознака цивілізованої держави, її прагнення стати правовою.

Республіка Таджикистан має достатні правові передумови для захисту прав і свобод людини і громадянина, в основному закріплені в Конституції Республіки Таджикистан.

Конституція є єдиним політико-юридичним документом, що має вищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії. Міжнародно-правові акти, визнані Таджикистаном, є складовою правової системи республіки. У випадку невідповідності законів республіки визнаним міжнародно-правовим актам застосовуються норми міжнародно-правових актів. Тому всі положення Конституції повинні розглядатися у взаємозв'язку, системно. В жодному разі не можуть окремі її норми бути витлумачені на шкоду іншим.

За час, що минув, Конституція Республіки Таджикистан довела своє право на існування і стала воістину основою розвитку законодавства в республіці. Без цього документа неможливим був би демократичний і правовий розвиток нашої країни, одним з важливих і відповідальних інструментів якого є Конституційний Суд Республіки Таджикистан.

Відповідно до Конституції Республіки Таджикистан надійною гарантією забезпечення прав і свобод людини є судовий захист, і цей обов'язок покладений саме на судову владу, в тому числі й на Конституційний Суд (статті 9, 14, 19, 21, 84 Конституції Республіки Таджикистан).

Стабільна діяльність будь-якої держави неможлива без конституційного контролю, який сприяє захисту Основного Закону і є засобом забезпечення його верховенства. Разом з тим конституційний контроль — це досить важлива форма захисту конституційних прав і свобод. Обидві ці функції конституційних судів невід’ємні одна від одної і перебувають у тісному взаємозв’язку.

Необхідно відзначити, що юрисдикція конституційних судів серед засобів захисту суб’єктивних прав і свобод людини і громадянина є особливо відповідальною й ефективною. Конституційний Суд разом з іншими судовими і правозахисними державними органами дійсно став надійним захисником гарантованих конституціями прав і свобод людини в усіх країнах, де сформований цей орган.

Завданням конституційних судів при здійсненні конституційного правосуддя є також установлення в суспільстві принципу соціальної справедливості, що, зрештою, також служить вирішенню проблем захисту прав і свобод людини.

Президент Республіки Таджикистан Емомалі Рахмон у своєму Посланні Маджлиси Оли Республіки Таджикистан, зокрема, сказав: «Одним із головних завдань держави є захист прав і свобод людини, забезпечення верховенства закону і правопорядку. На сьогодні у цьому напрямі зроблена значна робота.

Важливим інструментом захисту прав людини і забезпечення верховенства закону є органи судової влади. З метою зміцнення й удосконалення судової влади в 2007 році була затверджена Програма судово-правової реформи, відповідно до якої здійснюється поетапна судова реформа.

З метою подальшого зміцнення судової влади, підвищення ролі суду у всебічному захисті прав і свобод людини, законних інтересів держави, організацій і установ було б доцільно продовжити судову реформу і розробити нову комплексну програму галузі на наступні роки».

На підставі цієї пропозиції сьогодні триває процес реалізації нової Програми судово-правової реформи на 2011–2013 роки, затвердженої Президентом країни 3 січня 2011 року, метою якої є

зміцнення й удосконалення судової влади, зокрема Конституційного Суду.

Виступаючи з нагоди 15-ї річниці Конституції Таджикистану, Президент Республіки Таджикистан, зокрема, зазначив: «Головне завдання судової влади полягає в реалізації і забезпеченні судової справедливості, що є можливим лише за умови, якщо суди розглядатимуть справи неупереджено і за неухильного дотримання положень Конституції і законів.

У судовій системі країни особливе місце посідає Конституційний Суд, одне з першочергових завдань якого полягає в забезпеченні верховенства Конституції в системі нормативно-правових актів. Тому в умовах демократичної і правової держави Конституційному Суду варто посилити свою роботу із забезпечення конституційної справедливості і верховенства Конституції».

У міжнародній конференції «Органи конституційного нагляду в умовах інтеграції правових систем: міжнародний досвід і практика Таджикистану», яка відбулася в Душанбе 4 листопада 2010 року, Президент країни брав активну участь і виступив з доповіддю, підкресливши, що у реалізації конституційних норм, насамперед у забезпеченні прав і свобод громадян, що є стрижневими цінностями демократичного ладу, судова влада, у тому числі Конституційний Суд, відіграє важливу роль.

Конституційний Суд Таджикистану, з моменту формування якого пройшло 15 років, вважається одним із важливих досягнень періоду незалежності і, як було згадано вище, плодом Конституції незалежного Таджикистану, він функціонує як самостійний орган судової влади із захисту Конституції. Сьогодні для його діяльності створені всі організаційні і правові передумови, залучені найдосвідченіші і висококваліфіковані юристи країни.

У Республіці Таджикистан з метою подальшої демократизації політичного і соціального життя, забезпечення законності і соціальної справедливості приділяється постійна увага питанню зміцнення і підвищення ролі судової влади, у тому числі Конституційного Суду, у системі державної влади.

Конституційні реформи, проведені в 1999 і 2003 роках, сприяли зміцненню миру, стабільності, національної єдності, удосконаленню вищого законодавчого і виконавчого органів й інших основ демократії, а також підвищенню рівня і ролі судової влади.

У рамках Програми судово-правової реформи в Республіці Таджикистан на 2008–2010 роки в Конституційний Закон Республіки Таджикистан «Про Конституційний Суд Республіки Таджикистан» були внесені відповідні зміни і доповнення, згідно з якими розширено коло повноважень Конституційного Суду Республіки Таджикистан, а також коло суб'єктів, що мають право звернутися до Конституційного Суду.

Конституційне правосуддя стало невід'ємною і водночас незалежною частиною судової влади, атрибутом демократичних перетворень у більшості незалежних держав.

Відповідно до статті 1 Конституційного Закону Республіки Таджикистан «Про Конституційний Суд Республіки Таджикистан» Конституційний Суд Республіки Таджикистан як незалежний орган судової влади заснований з метою захисту, забезпечення верховенства і безпосередньої дії Конституції Республіки Таджикистан і захисту прав і свобод людини і громадянина.

Голова Конституційного Суду Республіки Таджикистан академік М. Махмудов зазначає: «Основна мета створення Конституційного Суду — захист Конституції Республіки Таджикистан, забезпечення верховенства норм Конституції, їх безпосередня реалізація і захист прав і свобод людини і громадянина. Тільки незалежність дій норм Конституції і забезпечення верховенства дозволили створити спеціальний незалежний, компетентний і неупереджений орган, здатний виконувати відповідальну місію по захисту конституційних прав».

Основні повноваження Конституційного Суду Республіки Таджикистан встановлені в Конституції Республіки Таджикистан (частина третя статті 89) і Конституційному законі Республіки Таджикистан «Про Конституційний Суд Республіки Таджикистан» (стаття 14).

З урахуванням їх ієрархії і ступеня регламентації в законодавстві Республіки Таджикистан предметну компетенцію Конституційного Суду Республіки Таджикистан можна класифікувати у такий спосіб:

а) перевірка конституційності проектів змін і доповнень, внесених у Конституцію, проектів законів й інших питань, що виносяться на всенародний референдум, нормативно-правових актів державних і громадських органів, а також міжнародних і внутрішньодержавних договорів;

б) вирішення суперечок між державними органами влади щодо їхньої компетенції;

в) захист конституційних прав і свобод громадян за їхніми скаргами і запитамі судів щодо неконституційності закону, застосованого у конкретній справі;

г) дача висновку у випадку здійснення Президентом державної зради.

Як уже відзначалось, Конституційний Суд Республіки Таджикистан є спеціалізованим органом із здійснення судового контролю, однієї з основних і головних цілей діяльності якого є захист прав і свобод людини і громадянина. Звичайно, захист прав і свобод людини і громадянина здійснюють разом з Конституційним Судом й інші органи державної влади, у тому числі органи судової влади Республіки Таджикистан.

Але захист Конституційним Судом Республіки Таджикистан прав і свобод людини має свою специфіку й особливість. Наприклад, якщо, з одного боку, діяльність Конституційного Суду із захисту прав і свобод людини і громадянина назвати конституційною судовою, то, з іншого боку, Конституційний Суд наділений повноваженнями щодо здійснення перевірки конституційності законів й інших нормативно-правових актів Республіки Таджикистан за клопотаннями громадян про порушення їх конституційних прав і свобод.

Специфічна роль Конституційного Суду Республіки Таджикистан полягає в тому, що в конституційному судочинстві розглядаються і захищаються конституційні права і свободи громадян за

застосованими або такими, що підлягають застосуванню, законами та іншими правовими актами у конкретних правовідносинах, а також визначається відповідність Конституції Республіки Таджикистан законів, інших правових актів і керівних роз'яснень пленумів Верховного Суду Республіки Таджикистан, Вищого економічного суду Республіки Таджикистан, застосованих судом у конкретній справі, у порядку, визначеному Конституційним Законом Республіки Таджикистан «Про Конституційний Суд Республіки Таджикистан».

Прийнятим Конституційним законом значно розширені можливості Конституційного Суду Республіки Таджикистан у забезпеченні приведення національного законодавства у відповідність з Конституцією країни і міжнародними договорами з прав людини. З цією метою істотні зміни і доповнення внесені до компетенції і повноважень Конституційного Суду Республіки Таджикистан.

По-перше, розширено коло питань, що входять до компетенції Конституційного Суду Республіки Таджикистан.

По-друге, значно розширено коло суб'єктів, що мають право на звернення до Конституційного Суду Республіки Таджикистан.

По-третє, істотно розширилися їхні можливості щодо об'єктів звернень до Конституційного Суду Республіки Таджикистан, тобто значно розширено коло нормативно-правових актів, за якими суб'єкти звернень можуть звертатися до Конституційного Суду Республіки Таджикистан.

Так, у статті 37 Конституційного Закону Республіки Таджикистан «Про Конституційний суд Республіки Таджикистан» визначено, хто (посадові особи, державні органи і громадяни тощо) і з яких питань може звернутися до Конституційного Суду Республіки Таджикистан, вона доповнена низкою нових пунктів, що істотно розширює повноваження Конституційного Суду. Відповідно до нового пункту 1 цієї статті на Конституційний Суд Республіки Таджикистан покладені нові, досить відповідальні повноваження — про відповідність Конституції Республіки Таджикистан внесених змін і доповнень у Конституцію Республіки Таджикистан,

а також проектів законів й інших питань, що виносяться на всенародний референдум. Право на звернення до Конституційного Суду Республіки Таджикистан з цих питань належить Президенту Республіки Таджикистан, Маджлиси милли і Маджлиси намоєндагон Маджилиси Оли Республіки Таджикистан, іншими словами Президентів Республіки Таджикистан і обом палатам парламенту Республіки Таджикистан.

Нововведенням є й те, що пунктом 5 цієї статті Уповноваженому з прав людини в Республіці Таджикистан надано право на звернення до Конституційного Суду щодо порушення конституційних прав і свобод громадян, які заявляють про невідповідність Конституції Республіки Таджикистан законів й інших правових актів, застосованих до них.

Істотними і значущими є також доповнення і зміни, внесені пунктом 6 цієї статті, де йдеться про права громадян. Тепер громадяни можуть звернутися до Конституційного Суду Республіки Таджикистан з питань порушення їх конституційних прав і свобод не тільки по застосованих законах, як це було раніше, а й по застосованих або тих, що підлягають застосуванню, законах й інших правових актах у конкретних правовідносинах. При цьому варто зазначити, що за законом, який діяв раніше, громадяни могли звернутися до Конституційного Суду лише після розгляду їхнього питання відповідними органами. Закон зняв ці обмеження і надав громадянам право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду.

До того ж згідно з новою редакцією пункту 6 громадяни мають право звертатися до Конституційного Суду також і з питань відповідності Конституції Республіки Таджикистан законів, інших правових актів і керівних роз'яснень пленумів Верховного Суду Республіки Таджикистан, Вищого економічного суду Республіки Таджикистан, застосованих щодо них судом у конкретній справі. Пунктом 7 цієї статті аналогічними правами наділені юридичні особи, чого раніше не було.

Надання Конституційному Суду таких повноважень є яскравим доказом вищого правового авторитету Конституційного Суду

Республіки Таджикистан і прямої дії його норм, а також зміцнення ролі й місця судової влади в системі державної влади.

Таким чином, Конституційний Суд у ході вирішення правових питань шляхом визначення відповідності законів й інших нормативно-правових актів Основному Закону держави значно сприяє зміцненню конституційної законності, забезпеченню правопорядку, захисту прав і свобод людини і громадянина.

Необхідно відзначити, що Конституційний Суд Республіки Таджикистан за період свого існування розглянув низку справ, які стосуються захисту прав і свобод людини і громадянина, у тому числі тих, що впливають з цивільних, карних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин.

Наприклад, Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції Республіки Таджикистан, Указ Президії Верховної Ради Республіки Таджикистан, затверджений законом про зупинення дії ряду статей Кримінально-процесуального кодексу Республіки Таджикистан у частині оскарження до суду арешту або подовження терміну утримання під вартою і судової перевірки, обґрунтованості арешту або подовження терміну утримання під вартою.

Крім того, ряд справ про невідповідність Конституції деяких положень карно-процесуального і цивільного процесуального законодавства Конституційним Судом був розглянутий за власною ініціативою, і це право на той час нам надав вищезгаданий конституційний закон, оскільки звернення громадян з цих питань не були належно оформлені за формою і змістом, як того вимагає закон.

Рішення у справах про визнання неконституційними статей 329, 337 Кримінально-процесуального кодексу, частини першої статті 303 і частини першої статті 337 Цивільного процесуального кодексу Республіки Таджикистан щодо оскарження в касаційному порядку в першій інстанції вироків і рішень Верховного Суду Республіки Таджикистан і участі засудженого при розгляді зазначених справ Верховним Судом Республіки Таджикистан у касаційному порядку, законів і інших нормативно-правових актів, що супере-

чать Конституції Республіки Таджикистан, викликало позитивний резонанс у суспільстві.

З метою захисту конституційних й інших прав і свобод громадян Конституційним Судом Республіки Таджикистан були використані й інші правові засоби, зокрема, підготовлені і внесені в парламент республіки кілька законопроектів у порядку законодавчої ініціативи. Усі вони були прийняті депутатами.

Щорічно Президенту Республіки Таджикистан і парламенту країни направляється Послання про стан конституційної законності в республіці. У ньому Конституційний Суд Республіки Таджикистан приділяє особливу увагу роботі зі зверненнями громадян щодо захисту своїх прав і свобод до різних державних органів, а також тим недолікам, які ще мають місце при підготовці і прийнятті законів й інших нормативно-правових актів. Результатом стало те, що в наступних посланнях Президента парламенту країни йшлося про необхідність поліпшення роботи в законотвірчій діяльності.

Таким чином, із впевненістю можу стверджувати, що Конституційний Суд Республіки Таджикистан робить гідний внесок у справу забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина в країні.

Хочеться відзначити, що проведення таких конференцій є дуже потрібною і корисною справою. Вони, безсумнівно, відчутно допомагають у роботі. Відбувається обмін думками, досвідом, вишукуються найбільш ефективні форми і методи роботи, спрямовані на досягнення благородної мети — торжества демократії і верховенства Конституції і, зрештою, забезпечення захисту основних конституційних прав і свобод людини і громадянина.

МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ОСНОВНИХ ПРАВ І СВОБОД У РЕСПУБЛІЦІ МАКЕДОНІЯ

Б. Наумоскі
Голова Конституційного Суду
Республіки Македонія

Головною ознакою будь-якого демократичного суспільства є права і свободи людини та реальна повага до них. Одна з основних прерогатив у сфері прав і свобод людини — їх захист як функціональне підґрунтя дотримання цих прав. Держава зобов'язана забезпечити їх мирну реалізацію та захист від можливого неналежного використання або порушення.

Альберт Венн Дайсі, відомий англійський професор конституційного права другої половини XIX століття, казав: «Право — це наявність засобів правового захисту». Без послідовної системи захисту, яка забезпечуватиме та гарантуватиме виконання прав і свобод, запобігатиме їх неналежному використанню або порушенню не тільки третіми особами, а й самою державною владою, вони будуть лише деклараціями, не здатними ефективно сприяти побудові демократичної держави.

Основні права і свободи є категорією та цінністю, що характеризують головний орієнтир Конституції Республіки Македонія. На додаток до основних свобод і прав, встановлених як головні цінності та засади конституційного ладу, Конституція також передбачає спеціальні правові механізми, що гарантують та забезпечують основні права людей та громадянські свободи.

Першими серед механізмів захисту прав громадян є суди, визначені як самостійні, незалежні державні органи, що виносять рішення на основі Конституції, законів і міжнародних договорів, ратифікованих відповідно до цієї Конституції. Суди приймають рішення у цивільних та кримінальних справах, економічних та адміністративних спорах. Верховний Суд Республіки Македонія є її найвищим Судом і забезпечує єдність у застосуванні законів

судами. Крім того, Конституція дозволяє створювати інші суди, на підставі чого всі вони є частиною єдиної судової організаційної структури.

Омбудсман — це конституційна категорія, один з механізмів захисту прав громадян. Він захищає конституційні та законні права громадян, порушені органами державного управління та іншими органами й організаціями, що мають громадський мандат.

Конституція наділяє компетенцією у цій сфері Постійну слідчу комісію Асамблеї Республіки Македонія з питань захисту прав і свобод громадян. Тобто Асамблея Республіки Македонія може створювати слідчі комісії в усіх сферах щодо будь-яких справ, які стосуються громадськості. Результати роботи слідчих комісій є підставами для порушення процедури притягнення до відповідальності виконавців державних функцій.

Механізмом захисту прав і свобод на міжнародному рівні є Комітет захисту прав людини, який діє в межах ООН превентивно, відповідно до моніторингових принципів. Однак більш поглиблена діяльність щодо захисту свобод і прав людини здійснюється перш за все Європейським судом з прав людини у Страсбурзі, який обстоює Європейську конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод та інші міжнародні норми.

Конституційно-судовий захист, здійснюваний Конституційним Судом Республіки Македонія, є однією з форм конституційно-правового захисту прав і свобод громадян республіки, що прямо або опосередковано гарантує їх реалізацію.

Повноваження Конституційного Суду забезпечувати реалізацію та захист прав і свобод громадян впливають з конституційної гарантії свобод і прав. Зокрема, відповідно до статті 50 Конституції «кожен громадянин може вимагати надання захисту свобод і прав, визначених Конституцією, звичайними судами, а також Конституційним Судом Республіки Македонія невідкладно та в порядку першочерговості». Захист Конституційним Судом основних прав і свобод людини є найважливішим завданням багатьох конституційних судів незалежно від того, чи виконують вони функції конституційної оцінки в позитивному або негативному значеннях.

Захист свобод і прав як передумова їх реалізації здійснюється Конституційним Судом двома шляхами: прямо й опосередковано.

Опосередкований захист свобод і прав здійснюється шляхом забезпечення та дотримання основних принципів конституційного ладу держави, серед яких конституційність, законність та принцип верховенства права домінують. Дотримання конституційності та законності як суттєвий елемент у створенні єдиної, зрозумілої та послідовної конституційно-правової системи є необхідною передумовою для гарантування реалізації свобод і прав людини. За рахунок гармонізації правових норм та інших положень і сутності конституційних передумов Конституційний Суд опосередковано створює необхідні умови та сприятливі підстави для розвитку правової держави, невід'ємною частиною якої є права і свободи громадян, шляхом вирішення конкретної справи, в якій правова норма, що порушує деякі права і свободи, скасовується і має дію *erga omnes*, наслідки чого поширюються на ширше коло потенційних заявників щодо захисту свобод і прав стосовно того самого акта. Оцінка конституційності та законності здійснюється Конституційним Судом не з метою реалізації закону або правового регулювання, а з метою захисту колективних і індивідуальних прав, відносин та цінностей, встановлених у конституційному порядку, тобто які створюють сутність демократичної, соціально-політичної структури держави. Це так званий абстрактний спір щодо конституційності та законності положень як таких, а не спір щодо їх виконання, хоча суть його полягає у цьому. Усунення правових положень, що не відповідають конституційним принципам і рішенням, з правового порядку держави спрямоване на створення єдиної конституційно-правової системи, здатної турбуватися про громадянина та забезпечувати його свободи і права.

Шляхом оцінювання конституційності та законності оскаржених актів і усунення з правового поля положень, що викривлені або відхиляються від конституційно та юридично встановлених меж, забезпечується верховенство Конституції та закріплених у ній загальнолюдських цінностей, а також принцип верховенства

права, свобод і прав людини та громадянина. Виключення цих положень усуває нормативні підстави для порушення свобод і прав.

Прямий конституційно-правовий захист основних свобод і прав людини є наступним суттєвим компонентом, який належить до повноважень Конституційного Суду, у сфері їх гарантування та ефективної реалізації. Повноваження Конституційного Суду полягають у вирішенні справ щодо забезпечення захисту колективних та індивідуальних прав і свобод. Важливість цього захисту підкреслює найвищий статус Конституційного Суду. Завдяки ефективному конституційно-правовому захисту свобод і прав забезпечується дотримання недоторканності особи, її гідності і свободи. Прямая дія конституційних положень щодо захисту прав і свобод обмежує можливість додаткового правового дерегулювання в цій сфері, підтверджуючи його першочергове значення в побудові громадянського суспільства, де панує верховенство права. Прямая дія конституційних положень доводить їх правову невід'ємність, що також спостерігається в забезпеченні конституційної визначеності змісту та обсягу основних свобод і прав, виключаючи можливість їх узурпації. Таким чином, конституційні положення визначають і здійснення повноважень.

Конституційне повноваження Конституційного Суду Республіки Македонія полягає у прийнятті рішень щодо захисту свобод і прав людини та громадянина, передбачених статтею 110 Конституції. Важливо, що, на відміну від інших країн, де передбачається захист конституційним судом усіх гарантованих конституцією свобод і прав, Конституція Республіки Македонія обмежує перелік тих свобод і прав, які Конституційний Суд уповноважений захищати. Тобто Конституційний Суд Республіки Македонія забезпечує захист свобод і прав особи та громадянина, до яких належить свобода переконань, совісті, думки та її публічного вираження, свобода політичних об'єднань, заборона дискримінації громадян за ознаками статі, раси, релігійних переконань, національності, соціальної та політичної належності. Отже, очевидно, що Конституційний Суд Республіки Македонія має обмежену компетенцію лише у захисті окремих особистих та політичних, а не соціально-економічних та

культурних свобод і прав, захист яких закріплений у повноваженнях інших конституційно визначених суб'єктів. Ці обмежувальні положення, з одного боку, звужують сферу діяльності Конституційного Суду щодо захисту та забезпечення ефективної реалізації свобод і прав, а з іншого — роблять невідповідними звернення осіб до Конституційного Суду стосовно захисту інших конституційно гарантованих свобод і прав.

За конституційною концепцією роль Конституційного Суду Республіки Македонія у здійсненні, гарантуванні та захисті свобод і прав людини та громадянина може бути дуже значною. Прямий захист Конституційним Судом свобод і прав та їх конституційна цінність є фундаментальним принципом конституційного захисту.

Проте через обмежені повноваження, вузькість переліку свобод і прав, які можуть бути предметом захисту, практику Конституційного Суду можна вважати недостатньо повною. Тобто з моменту набуття чинності Конституції Республіки Македонія у вересні 1991 року і до грудня 2010 року включно до Конституційного Суду Республіки Македонія надійшло всього 159 заяв щодо захисту свобод і прав. Більшість з них (132 заяв) було відхилено після того, як Конституційний Суд визнав, що не має повноважень їх розглядати, оскільки заява була несвоечасно подана або Суд мав інші процесуальні підстави не брати на себе відповідальність за прийняття рішення по суті. У 27 справах Конституційний Суд прийняв рішення по суті, відхиливши у такий спосіб 26 заяв, оскільки не виявив порушення прав і свобод, і тільки в одному випадку знайшов порушення.

Більшість справ, у яких Конституційний Суд приймав рішення і не виявив жодного порушення, стосувалася дискримінації за різними ознаками: шість справ — за соціальним статусом, дві справи — за релігійною належністю, дві справи — за національною належністю, одна справа — за політичною належністю і ще одна — за всіма ознаками. Справа, у якій Конституційний Суд знайшов порушення, стосувалася права на здійснення політичної діяльності та нездатності визнати неприйнятною кандидатуру на посаду мера на місцевих виборах.

У процесі прийняття рішень Конституційний Суд бере до уваги конституційно-правові межі свобод і прав. Тобто хоча свободи і права демократичні та комплексні, однак не абсолютні, оскільки не є самоціллю і реалізуються не окремо, а разом та у взаємозалежності.

Захист свободи думки та її публічного вираження належить тільки до тих форм дії сили і тиску, які унеможливають зовнішній прояв висловлення такої думки. Зловживання цією свободою не виключає можливості суб'єкта права зазнавати певних негативних наслідків, якщо компетентний орган у результаті відповідної процедури встановлює, що ця свобода використовувалася неправомірно та з метою скоєння злочину. Важливо забезпечити безперешкодне вираження думки, наслідки чого залежатимуть від змісту думки та від того, чи було при цьому скоєно той чи інший злочин.

Свобода політичного об'єднання та діяльності також не абсолютна і забезпечується тільки в межах загальної форми та змісту її реалізації, коли конституційність та визначені законом цінності, свободи і права інших осіб, мирне співіснування з іншими державами, а також національна, расова та релігійна толерантність не перебувають під загрозою.

Конституція створює нормативні передумови, які є загальними та однаковими для всіх, у зв'язку з чим забезпечуються рівні позиції для всіх громадян. Захисту свобод і прав сприяє не лише його конституційне забезпечення, а й повага до конституційно визначених меж. Базоване на конституційній концепції неподільності та взаємозв'язку свобод і прав їх застосування обумовлене реалізацією таких самих свобод і прав інших громадян. Немає і не може бути абсолютної свободи в суспільстві і правовій державі, заснованих на засадах Конституції та законів.

ДОСТУПНІСТЬ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ: ПРИКЛАД ГРУЗІЇ

Г. Пануашвілі

Голова Конституційного Суду Грузії

Інститут конституційного контролю за своєю суттю та дією є одним із найважливіших досягнень демократичного суспільства. На сьогодні принципи конституційного правосуддя та конституційного контролю проголошені майже у кожній демократичній конституції в світі. У цьому відношенні Грузія не є винятком. Чинна Конституція Грузії, прийнята 24 серпня 1995 року, визначає Конституційний Суд Грузії як перший орган конституційного контролю в історії Грузії.

У своїй доповіді я коротко зупинюся на важливості індивідуального доступу до конституційного правосуддя, його ефективності та проблемах, що з цим пов'язані, на прикладі Грузії.

Конституція Грузії надає кожній фізичній і юридичній особі право звертатися до Конституційного Суду, якщо вони вважають, що їхні права та свободи, визначені Конституцією, було порушено або може бути порушено. Громадянам дозволяється оспорювати конституційність нормативних актів, тільки якщо це пов'язано з основоположними правами та свободами, закріпленими в другому розділі Конституції. Проте через комплексний характер прав людини особи можуть оспорювати конституційність майже всіх нормативних актів, що стосуються їх. Ефективність індивідуальної скарги як ефективного механізму захисту прав людини підтверджується тим, що в нашому Конституційному Суді більше 90% конституційних скарг подаються саме фізичними особами.

Для ефективного захисту судом прав людини фізичні особи повинні мати справжню та ефективну можливість звернутися до Конституційного Суду без надмірних перешкод ні на законодавчому, ні на практичному рівнях.

Згідно з законодавством, що регулювало конституційне судочинство з 1996 по 2002 роки, фізичні особи мали право звертатися з конституційною скаргою лише тоді, якщо вони могли довести, що конкретний правовий акт або норма порушили їхні права. Однак у 2002 році до Органічного Закону «Про Конституційний Суд Грузії» було внесено зміни, і це правило було переформульоване. Зокрема, новою редакцією фізичним особам надано право звертатися до Конституційного Суду, якщо вони вважають, що правовий акт може потенційно порушити їх конституційні права та свободи. Тому сьогодні кожна особа може звернутися до Конституційного Суду за захистом порушеного права або потенційно можливого порушення прав.

Є думка, що надання такої можливості особам може сприяти зростанню кількості скарг (*actio popularis*). Наприклад, така тенденція з'явилася, коли політичні партії різних недержавних організацій зверталися безпосередньо не за захистом їхніх прав, а від імені третьої сторони. Однак Суд визнав ці скарги неприйнятними. Тому зрозуміло, що право осіб скаржитися та звертатися до Конституційного Суду є обмеженим випадками потенційного порушення права, що не залишає можливості для *actio popularis*. У низці рішень Конституційний Суд роз'яснив, що метою зазначених положень є захист прав конкретної особи або запобігання потенційному порушенню права, якщо ймовірність порушення беззаперечна. З цієї причини особа має право на оскарження конституційності нормативного акта лише у разі, якщо доведе, що такий акт спричинив шкоду або є достатня загроза такої шкоди для неї.

У справі «Жителі Грузії — Олександр Барамідзе та інші проти Парламенту Грузії» Конституційний Суд встановив, що він повинен «у кожному окремому випадку досліджувати потенційні порушення права залежно від характеру права, сутності норми та обставин судової справи. Потенційні порушення мають, безумовно, походити від сутності норми, і повинна існувати реальна ймовірність, що заявник міг зіткнутися з порушенням».

Крім того, Конституційний Суд зіткнувся з обставинами, коли можливість порушення прав не може бути визначена, тому

що об'єктивно не можливо надати конкретних свідчень, доказів. У справі «Асоціація молодих юристів Грузії та Катерина Ломтатидзе проти Парламенту Грузії» заявник стверджував, що правовий акт, який регулює таємний запис телефонної розмови або прослуховування правоохоронними органами, порушив його право на приватне життя. Особливість цієї справи полягала в тому, що заявник не міг надати доказів Конституційному Суду, що його телефонні розмови були записані правоохоронними органами, тому що ця інформація була конфіденційною. Однак Конституційний Суд прийняв скаргу до розгляду, оскільки для заявника було неможливим надати конкретні достовірні докази наявних порушень, а також можливих порушень його прав. До того ж існувала висока ймовірність, що заявник міг стати частиною відносин, які регулювались оспорюваною нормою.

Слід зазначити, що в правовій системі Грузії громадський захисник, омбудсман користується правом *actio popularis*. Відповідно до судової практики громадський захисник звертається до суду зі скаргами про потенційне порушення прав. Таким чином, звернення до громадського захисника є додатковим інструментом запобігання можливим порушенням прав громадян.

Стосовно доступу громадян до Конституційного Суду слід згадати рішення, прийняте в червні 2010 року, у справі «Громадський захисник Грузії проти Парламенту Грузії». У цій справі Конституційний Суд був зобов'язаний вирішити, чи мали іноземці гарантоване Конституцією право звертатися до Конституційного Суду, а також чи відповідає Конституції обмеження цього права в законодавстві. Конституційний Суд зіткнувся зі складною дилемою, оскільки кожна особа має право звертатися до органу конституційної юрисдикції згідно з Конституцією, а з іншого боку, конституційні норми, що закріплюють повноваження Конституційного Суду, обмежують коло потенційних суб'єктів тільки громадянами Грузії. У цьому рішенні Конституційний Суд ухвалив, що конституційна норма (стаття 42), яка визнає право особи звертатися до Конституційного Суду, чітко має на увазі кожну особу, включаючи негромадян, бути суб'єктом цього права. Також зрозуміло,

що це право охоплює й право звертатися як до судів загальної юрисдикції, так і до Конституційного Суду.

Таким поясненням Конституційний Суд надав цьому праву значущості, не обмежуючись лише конституційними нормами, які встановлюють його повноваження. Він чітко визначив, що конституційне право на справедливий судовий розгляд справи є суттєвою гарантією доступу громадян до Конституційного Суду, а не норма, яка визначає повноваження, навіть якщо ця норма закріплена самою Конституцією.

Зрештою, хотів би привернути вашу увагу до окремих практичних питань доступу до Конституційного Суду. Для подання конституційної скарги потрібно сплатити дуже невисоке державне мито, що не перешкоджає зверненню громадян. Таким чином, громадяни усіх соціальних прошарків можуть звернутися за захистом своїх прав.

Більш того, законодавство Грузії не вимагає обов'язкової участі кваліфікованого адвоката (захисника) в конституційному провадженні. Як відомо, послуги такого адвоката недешеві, тому в цій ситуації законодавство надає значні переваги громадянам у доступі до Конституційного Суду. Однак потрібно зазначити, що відсутність зобов'язання користуватися послугами кваліфікованого адвоката іноді має негативний вплив на правове обґрунтування скарг. Майже половина з них не відповідають критеріям прийнятності, тому що заявники не можуть належно сформулювати правову позицію та навести аргументи. Тому Конституційний Суд надає спеціальні бланки заяв з метою допомоги заявникам у поданні скарги, що сприяє ефективному вирішенню зазначеної проблеми.

Зміни 2009 року до Закону «Про конституційне судочинство» запровадили інститут *amicus curiae*, основною метою якого є вдосконалення участі громадськості в судовій діяльності. На сьогодні кожна фізична або юридична особа може звернутися до Конституційного Суду з письмовим клопотанням стосовно справи, яка перебуває на розгляді, і висловити думку щодо цієї справи. З одного боку, це дозволяє зацікавленим сторонам брати безпосередню

участь у розглядуваній справі, а з іншого — допомагає Конституційному Суду прийняти об'єктивне та справедливе рішення, а отже, сприяє його успішній співпраці з суспільством.

У підсумку стає очевидним, що законодавство Грузії, а також діяльність Конституційного Суду та його практика сприяють участі громадськості у конституційному провадженні. Доступ громадян до Конституційного Суду — через скарги або інші форми участі — завжди відіграє позитивну роль у процесах конституційного контролю та ефективної організації його діяльності. Орган конституційного контролю як гарант забезпечення захисту прав і свобод людини повинен неодмінно бути доступним для громадськості, участь, активне залучення та освіта якої є ключем до успішної діяльності Конституційного Суду Грузії.

ПРО ДОСТУП ГРОМАДЯН ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ

Д. Пулбере

Голова Конституційного Суду Республіки Молдова

Одним із недоліків національної системи права є відсутність інституту індивідуальної конституційної скарги, тобто можливості громадян звертатися безпосередньо до Конституційного Суду для вирішення виняткових випадків неконституційності правових актів і захисту своїх прав і свобод.

Застосування протягом більше п'ятнадцяти років у Республіці Молдова інституту контролю конституційності законів взагалі і процедури вирішення виняткових випадків неконституційності правових актів зокрема привело до твердого переконання в необхідності запровадження інституту конституційної скарги.

Слід зазначити, що, на відміну від конституційного звернення, конституційна скарга може стосуватися будь-якого правового акта. На нашу думку, цей момент є відправною точкою у разі запровадження інституту конституційної скарги, що є особливо важливим, оскільки жодними обставинами не можна виправдати дії, які допускають існування правових актів, що суперечать конституційним нормам, які гарантують основні права і свободи людини.

Призначення органу конституційного правосуддя здійснювати контроль конституційності актів, які необґрунтовано обмежують конституційні права людини, є безперечним. Відповідно до принципу вільного доступу до правосуддя, проголошеного як статтею 20 Конституції Республіки Молдова, так і найважливішими міжнародними договорами, однією зі сторін яких є Республіка Молдова, а саме — Загальною декларацією прав людини і Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних

свобод (далі — Конвенція), громадяни мають право доступу до будь-якої форми правосуддя, у тому числі й до конституційного.

Суть концепції правової держави полягає в тому, що правові норми видаються на благо людини і в ім'я людини, яка є джерелом і суб'єктом усіх правових норм. Відповідно до Конституції Республіки Молдова сьогодні громадянин не може особисто подати звернення до Конституційного Суду і змушений звертатися до інших суб'єктів публічного права для здійснення від його імені цього права.

Необхідність запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги обумовлена і пасивністю деяких правових суб'єктів, зокрема правоохоронних органів, щодо конституційного аналізу юридичних норм, які застосовуються у їхній діяльності. На жаль, в них ще з радянських часів збереглася традиція презумпції конституційності правових норм, прийнятих центральними органами державної влади. Пасивність виявляють, у першу чергу, адвокати, які зобов'язані надавати професійному аналізу норми законів з метою захисту інтересів своїх клієнтів. Тією ж мірою це зауваження стосується і прокурорів, які є представниками держави та її інтересів. Як адвокати, так і прокурори, і судді використовують надане їм право рідко, і часто трапляється, що норми, застосовувані судовими інстанціями загальної юрисдикції, згодом визнаються Конституційним Судом такими, що не відповідають Основному Закону.

Повноваження Конституційного Суду з вирішення виняткових випадків неконституційності нормативних актів за зверненням Вищої судової палати (пункт г частини (1) статті 135 Конституції Республіки Молдова; пункт г частини (1) статті 4 Закону про Конституційний Суд) мають велике значення для громадян, оскільки вони не можуть звертатися до Конституційного Суду безпосередньо, а тільки за посередництва судової інстанції або Вищої судової палати.

У винятковому випадку неконституційності контроль можна ініціювати, тільки якщо справа знаходиться на розгляді в суді і сторона заявляє, що закон або деякі його положення, які застосо-

вуються у справі, є неконституційними і необхідно їх усунути. Винятковий випадок неконституційності є охоронним засобом особи для захисту своїх прав і свобод. Це важливий засіб, хоча й недостатній, адже аморальним і логічно неприпустимим є те, щоб людина спочатку ставала жертвою неконституційного закону і тільки після цього мала право оскаржувати закон у суді.

Таким чином, якщо закон, що суперечить Конституції, не став об'єктом контролю конституційності через відсутність звернення, тільки винятковий випадок неконституційності може перешкодити прояву його негативних наслідків для конкретної особи, справа якої розглядається в суді.

6 травня 1997 року Постановою №15 Конституційний Суд Республіки Молдова дав тлумачення конституційного положення пункту г частини (1) статті 135 «Виняткові випадки неконституційності правових актів» і відзначив, що винятковий випадок неконституційності виражає органічний, логічний зв'язок між питанням про неконституційність і сутністю головної суперечки, на нього можна послатися як на інцидент з ініціативи сторін або судової інстанції. Термін «винятковий» свідчить про те, що ця процедура є відступом від загального правила.

У цьому контексті виникає запитання: чи зобов'язана судова інстанція на прохання сторін подати до Конституційного Суду звернення про неконституційність, чи вона може його відхилити?

Винятковий випадок неконституційності передбачений Конституцією, отже, його не можна проігнорувати. Сторона, на прохання якої робиться запит про винятковий випадок неконституційності, має право претендувати на захист своїх прав і законних інтересів. Якби Суд відхилив її прохання, це означало б обмеження вільного доступу до правосуддя, у тому числі до конституційного, і обмеження її прав.

Процедура виняткового випадку неконституційності полягає в такому: судова інстанція, викладаючи думку й аргументи сторін, подає клопотання до Вищої судової палати. Пленум Вищої судової палати розглядає клопотання і, не висловлюючи своєї думки по суті справи, звертається до Конституційного Суду.

Отже, у будь-якому випадку Вища судова палата звертається до Конституційного Суду, і ця позиція, на нашу думку, є правильною. У протилежному випадку це означало б, що вона вважає закон або норму конституційними і тим самим підмінює Конституційний Суд. Одночасно з поданням клопотання до Вищої судової палати Суд дає висновок про зупинення судового процесу.

З вищевикладеного випливає ряд особливостей виняткового випадку неконституційності:

1) питання може бути порушене лише в межах судового процесу, однак право звернення належить тільки Вищій судовій палаті;

2) вирішення виняткового випадку неконституційності належить до компетенції Конституційного Суду;

3) Постанови Конституційного Суду діють на майбутнє, за винятком випадків застосування більш м'якого карного або карно-процесуального закону відповідно до статті 22 Конституції.

Винятковий випадок неконституційності є засобом для здійснення доступу громадянина до конституційного правосуддя як власника основних прав і свобод. Удосконалення процедури дозволу виняткових випадків неконституційності вписується у загальний процес розвитку конституційної демократії і утвердження правової держави.

Слід зазначити, що Цивільно-процесуальний кодекс і Карний процесуальний кодекс Республіки Молдова передбачають, з деякими застереженнями, право судових інстанцій звертатися до Конституційного Суду щодо виняткових випадків неконституційності правових актів. Так, стаття 12¹ Цивільно-процесуального кодексу і стаття 7 Карного процесуального кодексу дозволяють судовим інстанціям ініціювати процедуру звернення до Конституційного Суду і за власною ініціативою.

У багатьох країнах, що застосовують англо-саксонське право, Вища судова палата відіграє важливу роль в уніфікації судової практики і не допускає суперечливих судових рішень у аналогічних справах, там давно зміцнів інститут судового прецеденту. На жаль,

цього не можна сказати про нашу судову систему, хоча за 20 років була проведена низка реформ.

Одна з переваг запровадження інституту конституційної скарги пов'язана з тим, що громадянин може оскаржити в Конституційному Суді зловживання судової влади. Якщо сьогодні акти, прийняті законодавчою або виконавчою владою, які порушують конституційні права чи свободи людини, можуть оспорюватися в Конституційному Суді, то акти судової влади, що суперечать нормам Вищого закону, не можуть оспорюватись, адже вони є остаточними. У цьому випадку громадяни можуть звертатися до Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд), який розглядає національні акти, що порушують основні права і свободи, включаючи судові, на відповідність Конвенції, а не Конституції Республіки Молдова. Як ми знаємо, для внутрішнього права Європейський суд є субсидіарним інститутом, і головною його умовою для належного функціонування є ефективність шляхів оскарження національної системи.

Безперечним є той факт, що запровадження інституту конституційної скарги в нашій країні неминуче, а його ефективність залежатиме від законодавчої бази, яка прийматиметься після перегляду Конституції Республіки Молдова. Конституція Республіки Молдова дозволяє запровадити цей дієвий правовий механізм по захисту прав і основних свобод людини. У цьому контексті слід зазначити, що мета Конституційного Суду полягає у захисті конституційного режиму, основних прав і свобод людини, у прямому застосуванні Конституції з метою дотримання і забезпечення основних політичних і правових цінностей, закріплених і гарантованих Конституцією. Будь-яке рішення Конституційного Суду відбиває рівень конституційної демократії в країні, рівень розвитку конституціоналізму в суспільстві.

Не можемо погодитися з тими, хто стверджує, що запровадження інституту конституційної скарги в Республіці Молдова стане перешкодою для звернення громадян до Європейського суду. Дієвість цього інституту залежить від ефективності шляхів

оскарження національної системи. Європейський суд є останньою інстанцією, до якої можуть звертатися громадяни країн — учасників Конвенції, права яких були обмежені. Оскільки громадяни не позбавлені і не можуть бути позбавлені права звертатися до Європейського суду, ці заяви є необґрунтованими.

Можемо навести й інші аргументи на користь запровадження інституту конституційної скарги, а саме: практика інших країн у цій сфері, великі фінансові витрати, пов'язані з порушенням справи в Європейському суді, як для окремої особи, обмеженої у правах, так і для держави тощо.

В останні десятиліття ХХ століття і в перші роки ХХІ століття у Європі переважала тенденція поширення конституційної скарги. Так, вона стала важливою частиною систем права Латвії, Польщі, Росії, Словаччини й Азербайджану — за прикладом Австрії, Німеччини, Угорщини й Іспанії, у яких конституційна скарга практикується давно. Залишилося небагато країн, які застосовують централізовану систему конституційного контролю, не запровадивши конституційну скаргу, а саме: Вірменія, Болгарія, Франція, Литва, Люксембург, Молдова, Румунія, Сербія і Чорногорія.

Відзначу, що запровадження конституційної скарги виправдане, тому що нею порушуються важливі конституційні питання, вона сприяє захисту основних прав людини, розвитку конституційної доктрини, створенню конституційного прецеденту. Більше того, можливість громадянина звертатися до Конституційного Суду щодо неконституційності правових актів сприяє зміцненню демократії і згуртованості громадянського суспільства. Отже, інститут конституційної скарги, у принципі, може витримати будь-яку критику.

Щоб уникнути завантаженості у зв'язку з великим потоком індивідуальних скарг, конституційні суди іноді довіряють їх розгляд апарату, а судді тільки підтверджують рішення асистентів, число яких, як у випадку Республіки Молдова, може бути збільшене шляхом зміни органічного закону і Кодексу конституційної юрисдикції до двох або трьох на кожного суддю.

У випадку, коли національна система не передбачає прямого чи непрямого звернення (наприклад, за посередництва судів загальної юрисдикції) громадян до Конституційного Суду, а це право мають тільки члени парламенту, кабінету міністрів, Президент країни тощо, тобто політичні лідери, орган конституційного контролю ризикує стати на службу винятково інтересам політиків.

Слід зазначити, що у Європі існують обидві крайнощі: як недопущення індивідуальних скарг до конституційних судів, так і допущення їх у необмеженій кількості.

Республіка Молдова дозволила своїм громадянам звертатися до Європейського суду за захистом прав, закріплених у Конвенції. У цьому сенсі не можна вважати неприйнятною ініціативу відкриття дверей Конституційного Суду для громадян для захисту їхніх прав і інтересів. У цьому контексті слід зазначити, що відповідно до Конвенції Європейський суд сам визначає межі своїх повноважень; держави, що приєдналися до Конвенції, не можуть диктувати йому свої умови.

Відповідно до відхиленого парламентом проекту закону про запровадження інституту конституційної скарги в Республіці Молдова до подання до міжнародного суду конституційні скарги можуть розглядатися в Конституційному Суді — єдиному органі, наділеному правом давати офіційне тлумачення конституційних норм і застосовувати їх безпосередньо. Цей механізм доповнить засоби захисту прав і свобод особи, а ефективність конституційного правосуддя від цього тільки виграє.

Відповідно до частини (1) статті 114 Конституції Республіки Молдова правосуддя здійснюється іменем закону тільки судовими інстанціями. Таким чином, вважається, що запровадження інституту конституційної скарги громадян призведе до того, що Конституційний Суд Республіки Молдова стане судовим органом. Від цього його статус загубить свою особливість, і Конституційний Суд не зможе гарантувати здійснення принципу поділу державної влади. Ми вважаємо, що конституційна скарга в цьому сенсі стане оптимальним механізмом.

Особливо слід зазначити, що, використовуючи всі шляхи оскарження, громадяни зможуть повною мірою експлуатувати обидва ці механізми — інституту конституційної скарги й інституту виняткового випадку неконституційності, які, на нашу думку, здатні гарантувати захист основних прав і свобод людини на всіх рівнях і у всіх аспектах.

Вважаємо за доцільне переглянути Конституцію Республіки Молдова з метою закріплення інституту конституційної скарги, а також удосконалення інституту виняткового випадку неконституційності, щоб будь-який суд, а не тільки Вища судова палата, міг звертатися до Конституційного Суду, як це передбачено статтею 12¹ Цивільно-процесуального кодексу Республіки Молдова.

ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В РІШЕННЯХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РАДИ РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН

І. Рогов

*Голова Конституційної Ради
Республіки Казахстан*

Шановні учасники конференції! Пані та панове!

Дозвольте від імені Конституційної Ради Республіки Казахстан привітати Конституційний Суд України з його 15-річним ювілеєм, вітати всіх учасників цього форуму і висловити подяку його організаторам за запрошення і чудову організацію роботи.

Сьогоднішня конференція присвячена актуальній темі. Права і свободи людини в системі конституційних цінностей посідають особливе місце. Конституції більшості країн закріплюють їх як найвищі цінності, встановлюють обов'язок держави щодо їх поваги і захисту.

Формування повноцінної правової держави передбачає повсюдну реалізацію прав і свобод, які ґрунтуються на нормах Конституції. У Конституції Республіки Казахстан закріплено, що людина, її життя, права і свободи є найвищими цінностями держави, вони належать кожному від народження, визнаються абсолютними і невідчужуваними, визначають зміст і застосування законів й інших нормативно-правових актів. Здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинне порушувати прав і свобод інших осіб, зазіхати на конституційний лад і моральність суспільства (статті 1, 12). Конституція зобов'язує законодавця виходити, насамперед, з цих норм і ставити основним завданням права людини.

Конституційне закріплення обов'язку Республіки Казахстан визнавати, дотримувати і захищати права і свободи людини і громадянина — це вираження сутності нового конституційного ладу Казахстану.

Проголошення прав людини передбачає орієнтацію на їх забезпечення в першу чергу всіх державних органів, а суспільства — на здійснення контролю за тим, як ці права забезпечуються владою.

Відповідно до Основного Закону Казахстану символом і гарантом непорушності Конституції, прав і свобод людини і громадянина виступає Президент Республіки, який забезпечує погоджене функціонування всіх гілок державної влади та їх відповідальність перед народом (стаття 40).

Особливу роль у справі захисту прав людини відіграє Конституційна Рада. У рамках конституційного контролю вона є дієвим гарантом функціонування законодавства країни, а в остаточному підсумку і правозастосування, у межах змісту конституційних положень.

В умовах глобалізації, коли кожне явище отримує через всесвітні комунікації оцінку й аналіз практично в будь-якій точці земної кулі, перед усією сукупністю національних і міжнародних правоохоронних систем, у тому числі конституційною юстицією, постає ряд нових завдань. Захист прав мігрантів, визначення співвідношення прав і свобод резидентів і нерезидентів у фінансово-економічній сфері, відповідальність транснаціональних організацій перед працівниками — громадянами країни, здійснення діяльності, екологічні права — ось неповний перелік питань, з якими з наростаючою швидкістю стикаються національні системи захисту прав людини. Явищем іншого порядку виступає загальна боротьба з тероризмом, наркотрафіком, забрудненням навколишнього середовища тощо, що вимагає певних обмежень раніше «недоторканих» прав і свобод.

У цьому зв'язку на вістрі подій нерідко стоять саме органи конституційного контролю, яким доводиться вирішувати, наскільки нові або радикально оновлені суспільні відносини у своєму правовому регулюванні відповідають конституційним вимогам.

Розвиток нової правової системи незалежного Казахстану відбувається за єдності двох начал, що впливають з Конституції країни та загальноцивілізаційної побудови світу. З одного

боку, конституційний контроль забезпечує імплементацію в національну правозахисну систему передової світової і зарубіжної практики, зв'язуючи внутрішньодержавні конституційні імперативи з міждержавними універсальними нормами. З іншого ж, забезпечення конституційної законності в країні у сфері захисту прав людини, її законних інтересів ґрунтується на внутрішньодержавній конституційній конструкції, що формується в руслі історичної політико-правової парадигми національного розвитку. Наведу кілька прикладів.

У лютому 2008 року за поданням одного з міських судів Конституційною Радою визнані неконституційними норми статті 361 Кримінального кодексу Республіки Казахстан, які передбачають кримінальну відповідальність за здійснення акта покалічення групою осіб, які утримуються в установах, що забезпечують ізоляцію від суспільства, з метою дестабілізації нормальної діяльності установ або перешкоджання законній діяльності співробітників установ.

У рішенні Конституційної Ради було відзначено, що особи, позбавлені волі, користуються в Казахстані всіма правами і свободами, гарантованими Конституцією і визнаними Республікою міжнародно-правовими документами, з урахуванням обмежень, неминучих при житті в умовах ізоляції від суспільства, що узгоджується з міжнародними стандартами у сфері прав людини. При цьому Рада роз'яснила, що здійснення акту покалічення може бути формою висловлювання думки (протесту) і розглядатись як спосіб захисту своїх прав особами, позбавленими волі. У таких випадках притягнення до відповідальності за покалічення варто розцінювати як обмеження права на свободу висловлювання думки, що є складовою свободи слова, гарантованої статтею 20 Основного Закону.

У 2008 році за зверненням іншого суду Конституційна Рада визнала такою, що не відповідає Конституції, норму Закону Республіки Казахстан «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та операцій з ним», відповідно до якої перевищення шестимісячного терміну подачі документів до реєструючого органу є

підставою для відмови в прийнятті документів на державну реєстрацію прав на нерухоме майно.

У нормативній постанові Конституційна Рада вказала, що принципи і норми Конституції проголошують і закріплюють гарантії права власності на всіх етапах його виникнення, зміни і припинення, поширюються на всі процедури винесення відповідних рішень державними органами і посадовими особами, забезпечуючи стабільний і поступальний розвиток суспільства і держави, непорушність прав і свобод людини і громадянина. Пропуск терміну подачі документів на державну реєстрацію не повинен перешкодити реалізації громадянами і юридичними особами своїх майнових прав і обов'язків, оскільки внаслідок відмови на цій підставі в прийнятті документів на державну реєстрацію обмежуються права кожного на визнання його правосуб'єктності (пункт 1 статті 13 Основного Закону) мати в приватній власності будь-яке законно придбане майно, гарантування власності законом (пункти 1 і 2 статті 26 Конституції), а також створюються перешкоди для виконання обов'язку по сплаті податків, зборів й інших обов'язкових платежів (стаття 35 Конституції).

Міжетнічна та міжконфесійна згода — одне з головних досягнень Казахстану, де у мирі і злагоді живуть і працюють представники понад ста тридцяти народностей і діє більше сорока релігійних конфесій. Як відзначає Президент Республіки Казахстан Н. Назарбаєв, «саме толерантність стала вирішальним фактором забезпечення миру, стабільності й економічного прогресу Казахстану».

У лютому 2009 року за зверненням Президента Республіки Конституційна Рада визнала таким, що не відповідає Конституції, прийнятий парламентом і поданий на підпис Главі держави Закон Республіки Казахстан «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Республіки Казахстан з питань свободи віросповідання і релігійних об'єднань».

Конституційною Радою був виявлений ряд норм Закону, що мали дискримінаційний характер, обмежували свободу совісті, порушували конституційні принципи рівності громадян і релігійних

об'єднань перед законом і домірності обмеження прав і свобод конституційно значущим цілям.

Проголошені Конституцією Казахстану положення, пов'язані із ставленням держави до людини, служать передумовою вирішення всіх аспектів правового регулювання статусу людини і громадянина в республіці. Визнання Основним Законом людини, її прав і свобод найвищими цінностями є фундаментальним принципом конституційного ладу, який створить основу конституційно організованого суспільства і надасть кожному юридично визнану можливість, яка захищається державою, — обирати в межах закону варіанти власної поведінки. Конституційна Рада у своїй повсякденній діяльності керується цими положеннями.

Гадаю, що ця конференція допоможе всім нам глибше осмислити наявні проблеми, обмінятися позитивним досвідом і накреслити шляхи подальшої роботи із забезпечення питань захисту прав громадян наших країн.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПРЯМОГО Й НЕПРЯМОГО ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ БОЛГАРІЇ ТА ПОРІВНЯЛЬНІ МОЖЛИВОСТІ

Є. Танчев

*Голова Конституційного Суду
Республіки Болгарія,
член Венеціанської Комісії Ради Європи*

У своїй доповіді я утримаюся від нав'язування будь-якої з моделей доступу до Конституційного Суду та обмежуся наданням болгарського й порівняльного досвіду щодо прямої конституційної скарги.

Як відомо, Конституція Болгарії 1991 року не передбачила прямого доступу громадян до конституційної юстиції. Та оскільки є засоби виправлення цієї ситуації, досвід Болгарії вартий того, щоб поділитись ним, адже було розроблено шляхи напівпрямого або квазіпрямого доступу: до Конституційного Суду звертаються суди, перевіряючи справи, або омбудсман зі скаргами громадян, або ж суперечливі законодавчі положення, прийняті до набуття чинності Конституцією, прямо скасовуються нею.

Заснування та загальна характеристика Конституційного Суду Болгарії

1. Чинна Конституція є четвертою в третій Болгарській державі, створеній після визволення Болгарії (1878 рік). Трьома попередніми були: Конституція Тирново, прийнята 16 квітня 1879 року, Конституція від 6 грудня 1947 року та Конституція від 18 травня 1971 року. Спільним для них було те, що жодна не передбачала створення конституційного суду. Однак причини цього суттєво різнилися. Під час прийняття Конституції Тирново поняття конституційного суду було незнайомим у Європі, адже перший Конституційний Суд було створено в 1920 році. Конституції 1947 та

1971 років були не сумісними з ідеєю створення конституційного суду, оскільки були надбанням тоталітарного режиму, з притаманною йому необмеженою владою. Аби виключити навіть ідею створення такого суду, Конституція 1971 року чітко передбачала, що тільки Національна асамблея могла визначати, чи не суперечить Конституції прийнятий закон (стаття 85).

Ось чому Конституційний Суд в Болгарії міг бути заснованим лише після розвалу тоталітарного режиму (1989–1990 роки). Важливою перевагою нової Конституції, прийнятої Великими Державними зборами, було положення розділу 8, яким передбачалося створення Конституційного Суду. Вже за місяць після прийняття Конституції ухвалили Закон «Про Конституційний Суд» від 16 серпня 1991 року, а 3 жовтня 1991 року було створено Конституційний Суд. 26 грудня 1991 року він ухвалив Регламент і до кінця року — два рішення. Цей факт свідчить сам за себе і підтверджує необхідність Конституційного Суду в державі, що прагне бути демократичною та правовою.

2. Конституційний Суд Болгарії створено за європейською, а не американською моделлю конституційного правосуддя. На відміну від Конституційної Ради Франції, він здійснює наступний, а не попередній контроль відповідності законів Конституції, як більшість конституційних судів Європи. Разом із тим Конституційний Суд Болгарії наділений такими повноваженнями, яких не мають інші: забезпечення офіційного тлумачення Конституції (частина перша пункту першого статті 149). Оскільки офіційне тлумачення Конституції є обов'язковим для всіх органів державної влади, враховуючи Національну асамблею, це відіграє важливу запобіжну роль, адже перешкоджає прийняттю законодавства, що суперечить Конституції. Так само, як і інші конституційні суди Європи, Конституційний Суд Болгарії є органом, що не залежить від парламенту, Президента Республіки та Ради Міністрів.

Як і в інших європейських державах, Конституційний Суд Республіки Болгарія покликаний забезпечувати верховенство Конституції над законами та постановами, які приймає уряд, та над указами Президента. Рішення Конституційного Суду є оста-

точними, тобто не можуть бути оскарженими, та обов'язковими для всіх, включаючи суди. Рішення щодо тлумачення Конституції також мають обов'язковий характер. Контроль Конституційного Суду поширюється не тільки на закони, ухвалені після прийняття Конституції (так зване чинне законодавство). Конституційний Суд не може скасовувати рішення Вищого касаційного суду та Вищого адміністративного суду, якщо вони суперечать Конституції. Він не є четвертою інстанцією щодо них.

Контроль за відповідністю Конституції та законам актів Ради Міністрів і міністерств належить Вищому адміністративному суду. Разом із цим Конституційний Суд забезпечує виконання основної вимоги статті 4 Конституції, яка передбачає, що Республіка Болгарія є правовою державою, тобто державою, в якій право є вищою цінністю і в якій вищі органи влади підпорядковуються Конституції та законам, тоді як громадяни користуються правами та свободами, що проголошені Конституцією та забезпечуються Конституційним Судом. Отже, Конституційний Суд є, так би мовити, охоронцем Конституції. Висновок доповнюється тим фактом, що 95% справ Конституційного Суду стосувалися тлумачення Конституції та оскарження конституційності законів, постанов парламенту та указів Президента.

Склад Конституційного Суду Болгарії

1. Конституційний Суд складається з дванадцяти членів, третина яких обирається Національною асамблеєю, третина призначається Президентом і ще третина обирається загальними зборами суддів Вищого касаційного суду та Вищого адміністративного суду. Судді Конституційного Суду обирають Голову Суду на трирічний термін з правом переобрання. Суддею Конституційного Суду може бути громадянин Болгарії, який не має іншого громадянства, відповідає вимогам частини третьої статті 147 Конституції, а саме: має вищу юридичну освіту, є професіоналом з високою моральністю і має щонайменше 15 років професійного стажу. Суддя не підлягає віковим обмеженням.

Судді Конституційного Суду обираються на термін 9 років без права переобрання чи повторного призначення. Склад Конституційного Суду оновлюється кожні три роки від кожної квоти. У першій каденції ротація відбувалася через 3 та 6 років. Під час кожного оновлення складу у відставку йдуть чотири судді (одна третина) і на посаду приходять чотири новообрані (новопризначені) судді.

Повноваження судді Конституційного Суду завершуються після закінчення дев'ятирічного терміну (відповідно 3 та 6 років для першого складу суддів). Підставами для дострокового припинення повноважень є: заява про відставку, тюремне ув'язнення за умисний злочин, неможливість виконувати обов'язки більше одного року, несумісність з посадою або діяльністю, що передбачено статтею 147.5 Конституції; смерть. Положення про несумісність є чітким і визначає, що статус судді Конституційного Суду є несумісним з представницьким мандатом, будь-якою іншою державною службою, членством у політичній партії або профспілці, заняттям добровільною, комерційною або іншою оплачуваною діяльністю.

2. Судді Конституційного Суду приступають до виконання обов'язків після складення присяги в присутності Голови Національної асамблеї, Президента та Голів Вищого касаційного суду та Вищого адміністративного суду.

Судді Конституційного Суду мають таку саму недоторканність, як і члени Національної асамблеї, та за статусом прирівнюються до Голови Національної асамблеї. Проти судді Конституційного Суду не може бути порушено кримінальну справу до скасування недоторканності. Недоторканність судді може бути скасована після надання Конституційному Суду головним прокурором обґрунтованих доказів щодо скоєння суддею серйозного навмисного кримінального злочину.

Повноваження Конституційного Суду Болгарії

1. Повноваження Конституційного Суду визначаються виключно Конституцією, яка встановлює, що жодне з повноважень не може бути надане або призупинене законом.

У статті 149.1 Конституції містяться 8 пунктів щодо повноважень Конституційного Суду, які не деталізуються. Інші приписи Конституції доповнюють цей перелік. Ці повноваження є достатньо різноманітними та суттєвими.

Як зазначалося вище, стаття 149.1.1 Конституції надає Конституційному Суду повноваження, якими не наділені інші конституційні суди, а саме: офіційне тлумачення Конституції. Існує відмінність між повноваженням щодо тлумачення Конституції та тлумаченням у конкретній справі, коли Конституційний Суд виконує інші свої повноваження. Офіційне тлумачення має на меті віднайти нормативну суть конституційних положень, що підлягають тлумаченню, і не стосується вирішення конкретного конституційного спору.

Іншим суттєвим повноваженням Конституційного Суду є вирішення спорів щодо конституційності законів, інших актів, прийнятих Національною асамблеєю, та актів Президента. Такий контроль, по суті, є основним повноваженням Конституційного Суду, і більша частина порушених і вирішених справ стосується саме цього повноваження — це наступний контроль, адже він поширюється на правові акти, опубліковані в «*Darzhaven vestnik*» (Державна газета).

Є лише один випадок, коли Конституція Болгарії передбачає попередній контроль: якщо Конституційний Суд приймає рішення про відповідність Конституції міжнародних договорів, укладених Республікою Болгарія, перед їх ратифікацією.

Також Конституційний Суд може вирішувати питання щодо відповідності внутрішніх законів загальновизнаним нормам міжнародного права та міжнародним документам, стороною у яких є Болгарія.

До повноважень Конституційного Суду належить вирішення компетенційних спорів між Національною асамблеєю, Президентом та Радою Міністрів, а також між органами місцевого самоврядування та центральними органами виконавчої влади.

Крім цього, Конституційний Суд приймає рішення щодо конституційності політичних партій та об'єднань, законності виборів Президента та Віце-президента або членів парламенту.

Конституційний Суд вирішує питання щодо імпічменту Президента або Віце-президента, ініційованого Національною асамблеєю, за державну зраду або порушення Конституції.

2. Крім згаданих, Конституція наділяє Конституційний Суд рядом інших повноважень щодо встановлення відповідності Конституції, до яких належать: відставка Президента або Віце-президента або їх тривала неспроможність виконувати обов'язки; несумісність мандата членів парламенту; відставка судді Конституційного Суду, фактична нездатність виконувати обов'язки впродовж більш ніж одного року; несумісність із займаною посадою та діяльністю згідно зі статтею 147.5 Конституції. Наведене є підставою для дострокового припинення повноважень Президента, Віце-президента, членів парламенту або суддів Конституційного Суду.

Конституція наділяє Конституційний Суд повноваженням, що виходить за межі встановлення фактів: позбавлення судді Конституційного Суду недоторканності. Крім встановлення фактів, Суд також надає оцінку фактам і приймає рішення на основі такої оцінки.

Хто може звертатися до Конституційного Суду Болгарії

1. Конституційний Суд не діє *ex officio*. Для того, щоб він почав здійснювати свої повноваження, до нього мають звернутися з поданням. Конституція чітко визначає коло суб'єктів, які мають право звертатися до Конституційного Суду: не менш ніж одна п'ята членів парламенту, Президент, Рада Міністрів, Вищий касаційний суд, Вищий адміністративний суд, головний прокурор. Подання щодо визначення повноважень може також внести муніципальна рада. Відставка Президента, Віце-президента чи судді Конституційного Суду також є приводом для звернення до Конституційного Суду. Останніми змінами до Конституції 1991 року, внесеними у 2006 році, повноваженням звертатися до Конституційного Суду наділено омбудсман. В практиці Конституційного Суду межі повноважень омбудсмана тлумачились у вузькому сенсі: по-перше, він має право оспорювати конституційність прийнятих парламен-

том актів (а не відповідність Конституції міжнародних угод або інших актів парламенту, включаючи Регламент), і тільки в справах, де є пряме порушення основних конституційних прав людини. В останніх змінах 2009 року щодо виборчого законодавства всі зацікавлені кандидати, члени парламенту та політичні партії отримали спеціальний статус, який дозволяє їм оскаржувати виборчі справи протягом 14 днів після виборів через суб'єктів прямого конституційного доступу, які можуть подати їхнє звернення.

2. На відміну від системи конституційного правосуддя інших держав Конституція Болгарії не передбачає інституту конституційної скарги, коли громадянин або юридична особа може звернутися до Конституційного Суду для захисту права, закріпленого Основним Законом. Згідно зі статтею 45 Конституції громадяни та юридичні особи мають право подавати скарги, пропозиції та позови до органів державної влади та вимагати від уповноважених органів державної влади звернення до Конституційного Суду за них. У випадку, якщо закон був прийнятий до набуття чинності Конституцією, громадяни та юридичні особи можуть вільно звертатися до суду, в якому розглядається справа, де вони є стороною, щодо відмови застосовувати неконституційний закон або звертатися до вищого суду (але не до Конституційного Суду) з оскарженням рішення, в якому застосовується неконституційний закон. Це право було визнане в інтерпретаційному Рішенні Конституційного Суду від 6 жовтня 1994 року.

Конституційне провадження та акти Конституційного Суду

1. Про конституційне провадження йдеться, коли уповноважені органи звертаються до Конституційного Суду.

Голова Конституційного Суду відкриває провадження, призначає суддю-доповідача та визначає дату першого слухання. Конституційне провадження проходить у два етапи. На першому етапі Конституційний Суд приймає рішення щодо прийнятності подання та визначає коло установ та осіб, яким буде визначено певний строк для надання у письмовій формі їх позиції та доказів. Дру-

гий етап передбачає розгляд справи та прийняття рішення по суті. Отже, процедура є письмовою та змагальною.

2. Зазвичай, Конституційний Суд розглядає справу в закритому режимі. Зацікавлені сторони не викликаються до Суду, якщо тільки Суд не прийме іншого рішення. Згідно із законом сторони викликаються до Суду, якщо розглядається справа щодо імпічменту Президента або Віце-президента з боку Національної асамблеї, обвинувачення члена парламенту щодо сумісництва або позбавлення недоторканності судді Конституційного Суду.

Розгляд справ у закритому режимі, який визначається характером справ, а саме, спорів щодо тлумачення Конституції, не відсторонює ЗМІ від діяльності Конституційного Суду. Конституційний Суд підтримує тісний зв'язок з медіа, інформуючи їх про справи, що розглядаються, рішення щодо цих справ шляхом надання стенограм або стислого викладу, які надсилаються агентству новин Болгарії, Національному телебаченню Болгарії та Національному радіо Болгарії або надсилаються до ЗМІ в день, коли рішення передається в Державну газету для подальшої публікації. Зміни до Регламенту Конституційного Суду від квітня 1999 року передбачають можливість розгляду справи, що має високий громадський інтерес, у відкритому режимі. Розгляд справи є відкритим для зацікавлених сторін, що мають можливість робити короткі усні заяви або надавати письмові докази. Засідання також є відкритими для ЗМІ та громадян.

3. Конституційний Суд повноважний розглядати справи, якщо присутні принаймні дві третини (вісім) суддів. Якщо Конституційний Суд розглядає справу щодо обвинувачення Президента або Віце-президента, то кворум складає щонайменше три чверті суддів. Конституційний Суд приймає рішення більшістю голосів суддів (сім). При позбавленні недоторканності та встановленні неможливості судді Конституційного Суду виконувати свої повноваження рішення приймається більшістю щонайменше двох третин суддів. Голос «утримався» не приймається. Конституційний Суд приймає рішення шляхом відкритого голосування.

Рішення щодо позбавлення недоторканності судді Конституційного Суду, встановлення неможливості судді виконувати свої повноваження та обвинувачення, пред'явлене Національною асамблеєю проти Президента або Віце-президента, приймаються шляхом таємного голосування. Засідання Суду проводиться в закритому режимі. Судді, не згодні з прийнятим рішенням або ухвалою, якою подання відхилено, можуть викласти окремі думки у письмовій формі. Якщо рішення прийняте таємним голосуванням, окрема думка не допускається. Кожен суддя, який приєднався до більшості в ході голосування, може викласти у письмовій формі свою думку на підтримку рішення.

4. Рішення Конституційного Суду, обґрунтування та ухвали публікуються в Державній газеті протягом п'ятнадцяти днів з моменту їх прийняття. Рішення набуває чинності через три дні після його оприлюднення. Винятками з цього правила є оскаржені рішення щодо законності виборів Президента, Віце-президента або члена парламенту, щодо несумісності мандата члена парламенту або неможливості судді Конституційного Суду виконувати свої повноваження та його несумісності. Ці рішення набувають чинності з дати прийняття рішення Судом.

Акти Конституційного Суду є правовими документами. Вони є остаточними та обов'язковими для всіх державних органів, юридичних осіб та громадян. У разі прийняття Конституційним Судом рішення про неприйнятність подання, звернення з цього ж питання більше не може подаватися. Правовим наслідком рішення, яким закон, положення закону або іншого акта Національної асамблеї або акта Президента визнаються такими, що суперечать Конституції, є втрата чинності таких актів з дати набуття рішенням чинності. Акти Конституційного Суду разом з окремими думками та позиціями суддів публікуються в Щорічнику.

За два десятиліття Конституційний Суд став політично незалежним органом, який гарантує верховенство Конституції. Хоча рішення Конституційного Суду, що скасовують певні закони та нормативні акти, іноді мають політичний характер, перешкоджаючи політичним завданням, які прагнули досягнути законом або

нормативним актом, Конституційний Суд не може і не повинен називатися політичним судом. Це буде самозапереченням, якщо Суд вирішуватиме справи на політичних засадах, а не на суто правових.

Завдяки чіткому та послідовному дотриманню конституційних положень Конституційний Суд Болгарії забезпечує незворотність демократичних процесів у Болгарії, що і є завданням Конституції. Рішення Суду стосовно захисту законних прав та інтересів громадян, розподілу влади, непорушності приватної власності, вільного підприємництва, незалежності медіа та заборони цензури, відповідності Конституції Рамкової конвенції щодо захисту національних меншин та ін. викликали позитивне публічне та міжнаціональне визнання.

Деякі організаційні питання запровадження прямої конституційної скарги на основі порівняльного дослідження

Конституційний доступ

Ця частина доповіді ґрунтується на матеріалі, запозиченому у виданні «Конституційний контроль та його розвиток у сучасному світі (порівняльний конституційний аналіз) Г. Арутюняна та А. Мавчича (www.concourt.am/Books/books-e.html), а також ілюструє деякі ідеї та висновки, яких дійшла Венеціанська Комісія у проекті Дослідження щодо прямого доступу до конституційного правосуддя (CDL-JU (2009) 006).

Стосовно предмета конституційного контролю автори конституції мають вирішити, які предмети розгляду мають бути доступними громадянам або іншим суб'єктам — юридичним особам, неурядовим організаціям тощо.

Слід також вирішити, чи матимуть право на звернення зі скаргою до Конституційного Суду лише громадяни країни або й іноземні громадяни, особливо з питань прав людини, які захищаються міжнародним і європейським гуманітарним правом та гарантуються конституцією не тільки країни громадянства, а й місця проживання.

Необхідно також визначитись, яким має бути перелік прав, що підлягають захисту за допомогою прямої конституційної скарги, а саме:

частина або вичерпний перелік прав, закріплених у Конституції;

права, закріплені в Європейській конвенції з прав людини або в інших міжнародних документах, що були ратифіковані та стали частиною національного законодавства;

ширший перелік прав, оскільки вторинні права, закріплені законодавством, походять від основних конституційних прав людини.

Крім того, не менш важливі питання, що мають знайти своє відображення у конституційному судочинстві, — це вплив на третіх осіб, пропорційність та баланс прав і публічних інтересів.

Можливо, найбільш вичерпний перелік предметів конституційного контролю має включати діяльність Конституційного Суду щодо:

Конституції: перевірка дотримання процедури внесення до неї змін, тлумачення — проте не предметний конституційний контроль, який перевіряє волю установчої влади, за винятком тих випадків, коли положення, що не підлягають змінам у чинній Конституції, ігноруються або скасовуються у новому конституційному акті або у змінах, запропонованих установчими зборами. Варто зазначити, що деякі автори вважають, що Конституційний Суд не може примушувати владу дотримуватись чинної Конституції, а отже, і перешкоджати внесенню змін до неї, а також до:

- конституційного акта;
- міжнародних договорів (відповідність їх Конституції та звичайним законам до ратифікації та після неї);
- законів (органічних або системних законів, звичайних законів);
- щодо прогалин у законодавстві;
- Регламенту парламенту;
- інших парламентських актів (постанов тощо);
- актів глави держави (що мають або не мають силу закону);

— виконавчих актів уряду (декретів, постанов, бюджетних актів, рішень тощо);

— урядового Регламенту;

— виконавчих актів державної адміністрації (правил, наказів, рішень, резолюцій тощо). Хоча це запроваджено у деяких країнах (наприклад, у Федеральному Конституційному Суді Німеччини), багато експертів, включаючи Венеціанську Комісію, радять віднести ці питання до відання адміністративних судів;

— індивідуальних актів державної адміністрації — хоча, як правило, судовий розгляд цих документів повністю підпадає під юрисдикцію адміністративних судів. Проте, контроль за конституційністю указів Президента належить Конституційному Суду, а законність інших актів глави держави забезпечується міністерською контрасигнацією;

— постанов територіальних одиниць (указів, декретів, виконавчих актів);

— колективних договорів;

— рішень суду;

— тлумачень норм законів;

— виконань норм законів;

— щодо законодавчої ініціативи (обов'язок Конституційного Суду *ex officio*, ініціативи громадян тощо);

— юрисдикційних конфліктів;

— захисту прав людини (конституційної скарги, *actio popularis*, інших форм);

— виборчих питань;

— питання щодо референдуму;

— питання щодо суміщення мандата;

— імпичменту;

— інших об'єктів, включаючи можливість звертатися до Конституційного Суду за попереднім рішенням.

Суб'єктами постійного або прямого доступу до Конституційного Суду є:

фізичні особи (громадяни, негромадяни). Деякі системи конституційного контролю також дозволяють приватне індивідуальне

звернення до Конституційного Суду (щодо абстрактного, а також конкретного розгляду на підставі конституційної скарги або *actio popularis*) або інші форми захисту прав людини;

- юридичні особи;
- об'єднання, профспілки тощо;
- державні органи (тобто привілейовані, законні позивачі);
- законодавчий орган;
- виконавчі органи (глава держави, уряд, державні адміністрації);
- інші державні органи або інституції;
- територіальні одиниці;
- судові органи (звичайні суди, спеціалізовані суди, прокуратура);
- омбудсман.

Конституційна скарга та її поширення у світі

Зазвичай індивідуальна скарга (*actio popularis*) може подаватися особою без обмежень. Це спеціальний індивідуальний засіб судового захисту, направлений на захист основних прав у публічній сфері, тоді як конституційна скарга лежить у площині інтересів особи. Індивідуальна скарга звичайно направлена проти загального акта (як правило, закону), який порушує конституційне право. В цілому Конституційний Суд є компетентним органом для вирішення питань щодо спірного акта в світлі абстрактного нормоконтролю. Найбільш поширеною індивідуальна скарга є у Центральній та Південній Америці менше — у Європі. Доволі розповсюджена вона в Африці, а в Азії визнана в Камбоджі і Японії (щодо виборчих питань), а також у Ірані (скарга в адміністративний суд).

Окрема група систем конституційного права гарантує особам тільки непрямий захист, за якого особа не має права прямого доступу до Конституційного Суду або іншого органу конституційного контролю. Це, зокрема, абстрактний, конкретний або превентивний абстрактний нормоконтроль.

Конституційна скарга є допоміжним правовим засобом проти порушення конституційних прав, головним чином індивідуаль-

ними актами урядових органів, що дає можливість суб'єкту, який вважає, що його права було порушено, направити на розгляд свою справу і отримати рішення суду, який наділений правом здійснювати конституційний контроль спірних актів. Зазвичай оспорювання стосується індивідуальних актів (усі адміністративні і судові акти), на відміну від *actio popularis*, хоча це може прямо чи опосередковано стосуватися закону.

Конституційна скарга не є абсолютно новим інститутом; згадку про неї можна знайти в арагонському праві XIII–XVI століть; у Німеччині — починаючи з XV століття. Швейцарія, наприклад, запровадила спеціальну конституційну скаргу Конституцією 1874 року і законами 1874 та 1893 років.

Слід зазначити, що деякі арабські країни, визнаючи судовий контроль в цілому, перейняли французьку систему превентивного нормоконтролю, яка впливає з моделі Конституційної Ради Франції 1958 року, що не передбачає права особи прямо звертатися до органів конституційного чи судового контролю. Єдиним прикладом конституційної скарги у Центральній та Південній Америці є бразильська *mandado de injuncao*, тобто індивідуальна скарга у разі необачності законодавця (підпадає під юрисдикцію Верховного Суду Бразилії), якщо не брати до уваги колумбійську *accion de tutela* (повноваження Конституційного Суду), яка зазвичай вважається доповненням процедури ампаро.

Особливість окремих систем полягає у тому, що вони визнають співіснування індивідуальної та конституційної скарги, які можуть конкурувати між собою. Змістом обох форм є захист конституційних прав: індивідуальна скарга (*actio popularis*) — у публічній площині, а конституційна скарга — у сфері приватних інтересів, але у обох випадках позивачем є окрема особа. Як правило, різним є предмет спору: індивідуальна скарга належить до загальних актів, а конституційна скарга — до індивідуальних. Становище позивача або те, що засіб може мати на нього персональний вплив, є передумовою конституційної скарги. Проте повинна існувати можливість виключати положення позивача як передумову індивідуальної скарги, якщо цього вимагають індивідуальні системи

з метою недопущення зловживань та надмірного тягара для Конституційного Суду або іншого органу конституційного чи судового контролю. У обох випадках такої мети можна досягти через запровадження плати за подачу скарги. Практика ж свідчить, що всюди кількість конституційних скарг збільшується. Врахувавши цю тенденцію, багато конституційних судів створили спеціальні окремі палати для розгляду конституційних скарг або надали своїм вужчим органам (палатам, колегіям) право приймати рішення у справах за конституційними скаргами.

Наслідки запровадження прямої конституційної скарги

Запровадження прямої конституційної скарги має певні наслідки, більшість з яких — це логістичні передумови, що мають на меті зменшення навантаження на Конституційний Суд та уникнення його неефективності. Наступний перелік включає елементи процедури у разі функціонування конституційної скарги:

— попередній відбір скарг («фільтрація» процедури). Це найбільш розвинуто у німецькій системі з метою відсіювання потенційно неуспішних та відверто необґрунтованих скарг, що фактично звужує конституційну скаргу як правовий засіб, який, в принципі, доступний кожному. Однією з головних проблем конституційних судів є те, як відокремити половину від пшениці і водночас забезпечити ефективний захист прав людини у демократичній системі. Крім цього, у деяких системах пропозиції щодо запровадження конституційної скарги є новаторськими; деякі намагаються запровадити попередні відбіркові системи; з іншого боку, певні системи схиляються до скасування цього правового інституту;

— захист за допомогою конституційної скарги зазвичай стосується конституційних прав і свобод, а коло прав, що захищаються конституційною скаргою, менш чітко окреслене в окремих системах (наприклад, Словенія, Хорватія та Чорногорія, в яких усі конституційно гарантовані основні права мають бути захищені), у той час як інші системи здебільшого визначають вузький перелік прав, що захищаються Конституцією. Окремі форми конституційної скарги можуть також захищати спеціальні категорії прав.

При запровадженні прямої конституційної скарги законодавець має ухвалити рішення щодо порушення деяких основних прав людини, усіх прав, чітко визначених у Конституції, більшої кількості прав, ніж зазначено у конституції, оскільки інші права людини є похідними від основних конституційних прав. Крім того, при запровадженні прямої конституційної скарги слід визначитися щодо таких питань, як субсидіарність, пропорційність, баланс між правами та між правами і публічними інтересами, вплив на третю сторону або юридична сила конституційних прав між приватними сторонами.

Можливо, кращим варіантом підготовки до прямого доступу громадян до суду у країнах, чії конституції не передбачають пряму скаргу, є спочатку вимога вичерпати усі можливі непрямі шляхи захисту прав людини в суді за допомогою всіх інститутів, які можуть подавати позов до суду, включаючи інститут омбудсмана:

— як правило, акти, що оскаржуються за допомогою конституційної скарги, стосуються індивідуальних актів з деякими винятками;

— суб'єктами конституційної скарги звичайно є фізичні особи, але в Австрії, Німеччині, Іспанії, Швейцарії та Чорногорії право на звернення мають також юридичні особи, у той час як у хорватській системі юридичні особи чітко виключені з переліку потенційних суб'єктів; у деяких системах скарга може подаватися омбудсманом (Іспанія, Словенія та Чорногорія) або прокурором (Іспанія, Португалія);

— становище або персональний ефект, який правовий засіб може справляти на позивача, є обов'язковим елементом, хоча у більшості систем концепція щодо становища визначена нечітко;

— попереднє вичерпання правових засобів є принципово важливою передумовою, але за винятком випадків, коли Конституційний Суд може розглядати справу незалежно від того, чи виконані ці умови (Німеччина, Словенія, Швейцарія);

— часові обмеження для подання скарги, які складають від 20 днів до трьох місяців, в середньому місяць від дня отримання остаточного, обов'язкового до виконання (індивідуального) судового рішення або акта державної адміністрації;

— зміст звернення у більшості систем чітко визначений: у письмовій формі, інколи із зазначенням мови (Німеччина, Австрія), акт, що оскаржується, та описання порушення відповідного конституційного права тощо;

— більшість систем (окрім Центральної і Східної Європи) передбачають видачу тимчасових обмежувальних розпоряджень (судова заборона) або постанов Конституційного Суду, наприклад, розпорядження щодо тимчасового припинення дії спірного акта до винесення кінцевого рішення;

— у деяких системах оплата витрат на судовий процес передбачена у справах, що не мають достатнього обґрунтування (Німеччина, Австрія, Португалія, Іспанія, Швейцарія);

— наслідки рішення: Конституційний Суд обмежений у вирішенні конституційних питань при порушенні конституційних прав. Проте, якщо встановлено порушення, рішення може мати ефект касації, яка, як правило, застосовується між сторонами спору *inter partes* або застосовується до всіх *erga omnes*, якщо предмет рішення є законодавчий акт. У цьому випадку Конституційний Суд зберігає позицію найвищої судової інстанції. Такі суди можна назвати «високопоставленими касаційними судами», тому що конституційні суди, розглядаючи рішення звичайних судів, діють фактично як суди третьої або четвертої інстанції. Хоча Конституційний Суд не є судом повної юрисдикції, в окремих випадках він є єдиним компетентним судом, який вирішує, чи порушив звичайний суд конституційні права позивача. Це включає контроль мікроконституційності, можливо, контроль застосування закону, що, проте, є відхиленням від первинної функції Конституційного Суду. Справи на основі конституційної скарги порушують важливі питання визначення конституційних меж. У будь-якому випадку Конституційний Суд у своїй діяльності обмежений питаннями конституційного права. Словенська система чітко визначає, що Конституційний Суд може за певних обставин самостійно приймати остаточні рішення щодо конституційних прав і свобод (частина перша статті 60 Акта Конституційного Суду Республіки Словенія, Офіційна газета РС, №15/94).

Захист основних прав і свобод є важливою функцією більшості конституційних судів, незалежно від того, приймають вони позитивні чи негативні конституційні рішення. Щоразу коли Конституційний Суд виступає як «негативний законодавець», конституційний контроль є найсильнішим саме у сфері основних прав. Навіть у інших сферах (визначення державних та економічних конституційних принципів), у яких законодавець взагалі відіграє першочергову роль, конституційні суди забезпечують захист основних прав. Саме у сфері захисту прав Конституційний Суд також виконує функцію заступника «творця конституції» («позитивна функція»), що означає, що у деяких випадках конституційні суди навіть доповнюють конституційні положення.

Чи повинні ми оскаржувати пряму конституційну скаргу?

У тих країнах, де немає прямого доступу до Конституційного Суду, науковці, неурядові організації та опозиційні політики скаржаться на відсутність можливості прямого оскарження законодавчих актів у Конституційному Суді.

Обидві системи мають свої переваги і недоліки, більшість з яких прямо суперечать одне одному, і саме авторам Конституції доводиться вирішувати, яка з систем є найкращою. Не існує універсального рецепта щодо того, яка з моделей конституційного контролю є кращою і має використовуватися.

Без сумніву, пряма конституційна скарга схвалюється як основний компонент ефективного правового захисту прав людини та основа верховенства права. Більше того, індивідуальний прямий конституційний доступ є корисним інструментом скарги для всієї системи демократичного суспільства, якому тільки на користь, коли індивідуальні і соціальні конфлікти вирішуються правовим шляхом. Таким чином, конституційна скарга є своєрідним безпечним клапаном, з допомогою якого відбувається вихід пари і, як наслідок, зниження напруги в суспільстві. Це надійна гарантія конституційної демократії. Як застерігав Н. Макіавеллі, жодна республіка не буде ідеальною, якщо вона не передбачить у своїх законах і не забезпечить механізм вирішення надзвичайних

ситуацій і конфліктів («Роздуми над першою декадою Тіта Лівія», книга 1, XXXIV).

З іншого боку, у багатьох країнах широко застосовуються прямі скарги. Подекуди індивідуальний доступ до Конституційного Суду став настільки розповсюдженим, що це вже становить загрозу його функціональній спроможності. У зв'язку з цим законодавець намагається знайти для конституційних судів можливості для зменшення кількості менш важливих або безперспективних справ (наприклад, обмеження абстрактного контролю постійними вимогами). Усі ці процедури передбачають умови, за яких позивач має відчутти на собі наслідки рішення, ухваленого установою органу державної влади. Зі зростанням кількості скарг знижується ефективність, проте громадяни повинні мати можливості для звернення щодо захисту своїх конституційних прав. Здається, утворюється якесь замкнуте коло між зростаючою кількістю скарг та ефективністю конституційних судів. Пряма скарга є ефективним засобом проти порушення основних прав людини, що робить Конституційний Суд обов'язковим інститутом верховенства права. Проте, як зазначив пан Петер Пацолай, чим більшою є довіра до суду, тим більше до нього надходить скарг, чим більша кількість прямих скарг, тим більшим стає завантаження суду, чим більша завантаженість, тим більш неефективним стає судовий контроль і знижується рівень довіри до цього суду.

Нерідко виникають ситуації, за яких завантажуються не Конституційний Суд, а вся національна судова система, і Конституційний Суд перетворюється на четверту інстанцію.

Без сумніву, прямий доступ громадян є своєрідним форумом для незалежного розв'язання конфліктів з максимально легітимним і справедливим результатом. Проте прямої конституційної скарги виявилось замало для досягнення цієї позитивної мети верховенства права. Часто, якщо не у більшості випадків, це призводить до того, що кількість звернень громадян, відхилених судовим рішенням як неприйнятні або необґрунтовані, переважають над рішеннями, що очікувалися позивачем. У цьому випадку соціальні

наслідки гірші, оскільки більшість громадян залишається незадоволеною рішеннями Конституційного Суду.

Стосовно переваг і недоліків прямого та непрямого доступу слід зазначити, що, звичайно, немає можливості створити таку систему доступу до суду, яка змогла б поєднати позитивні риси різних систем, водночас ігноруючи негативні. Хоча правове запровадження будь-якої моделі прямої конституційної скарги не є остаточною справою, яка не піддається змінам, і до цих намірів слід ставитися з надзвичайною обережністю і розумінням змісту і можливих наслідків для конкретної країни. Можливість усунення негативних наслідків здається недосяжною для тих, хто вдається до конституційного та правового проектування.

КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ ТА ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ В ЛИТВІ

Р.-К. Урбайтіс

Голова Конституційного Суду Литовської Республіки

1. Конституція — гарант захисту прав людини. Повага до прав і свобод людини, реальне їх закріплення, ефективний захист, охорона — обов'язкові і невід'ємні елементи конституційної демократії, одна з основ, на яких у державі ґрунтується право і демократія. Це також «*raison d'être* демократичної держави, заснованої на праві і правосудді»¹. Кожна демократична держава зобов'язана всіма засобами — правовими, матеріальними, організаційними — забезпечити захист прав і свобод людини від незаконного посягання або обмеження, установити достатні засоби охорони і захисту прав і свобод людини, інакше вона «не може вважатися загальним благом усього суспільства»².

Загальновизнано³, що конституції держав значущі настільки, наскільки вони захищають права людини, а також що права людини стали невід'ємною частиною цінностей, які захищаються сучасними конституціями.

Для Конституції Литовської Республіки, як і для інших «конституцій четвертої хвилі конституціоналізму»⁴, характерна пильна

¹ Постанова Конституційного Суду Литви від 19 серпня 2006 р. (*Valstybės žinių*, 2006, №90-3529, поправки — 16.12.2006, №137) і Постанова від 24 вересня 2009 р. (*Valstybės žinių*, 2009, №115-4888).

² Там само.

³ Lane J.E. *Konstitucija ir politikos teorija. Iš anglų kalbos vertė E. Kūris.* — *Kaunas: Naujasis lankas*, 2003. — P.209.

⁴ Конституціями четвертої світової хвилі конституціоналізму називаються конституції країн Центральної та Східної Європи, що прийняті в кінці ХХ ст. (див.: Jarasiūnas E. *Konstitucinė kontrolė: keletas minčių apie žmogaus teisių apsaugos matmenį. Konstitucinė jurisprudencija: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2009, №4 (16) (жовтень — грудень). — P.167).

увага до охорони прав людини, інших інститутів демократії. Вона ґрунтується на універсальних, безперечних цінностях, *inter alia* на повазі до права і верховенства права, правосудді, визнанні і повазі прав і свобод людини і вважається верховним правом, що визначає віхи правової системи держави. Уся правова система створюється на основі Конституції.

У Конституції Литовської Республіки закріплені обов'язкові для всіх стандарти захисту особистості, *inter alia* широкий перелік прав і свобод людини: цивільні (особисті) права і свободи (право на життя, гідність особистості й недоторканність особи, недоторканність приватного життя, право на власність, свобода думки, віросповідання, свобода совісті та ін.), політичні права і свободи (право на участь в управлінні своєю країною, виборче право, право на об'єднання в політичні партії та ін.), соціальні права (право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, право на сприятливе навколишнє середовище та ін.), культурні права (право на освіту, свобода культури, наукових досліджень і викладання та ін.).

У статті 18 Конституції *expressis verbis* встановлено, що «права і свободи людини є природними». Даючи тлумачення цього положення, Конституційний Суд неодноразово констатував, що визнання природного характеру прав і свобод людини означає *inter alia* і те, що людині *ipso facto* належать права і свободи, що є невід'ємними і яких вона не може бути позбавлена; природні права людини — це природні можливості індивіда, що забезпечують гідність його особистості у всіх сферах соціального життя⁵.

Положення Конституції, що закріплюють права і свободи людини, обов'язкові для всіх стандарти їх захисту, змінити непросто. Порядок внесення змін у Конституцію в Литві досить складний. Відповідно до статті 148 Конституції поправки (крім положення статті 1 Конституції «Литовська держава є незалежною демократичною республікою», положень глави I «Литовська дер-

⁵ В останній раз про це йшлося у Постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 19 серпня 2006 р. (*Valstybės žinių*, 2006, №90-3529, atitaisydas — 2006.12.16, №137).

жава» і глави XIV «Зміна Конституції»), що стосуються глав Конституції, а також закріплених у них прав людини й основних свобод, повинні розглядатися і за ними має проводитися голосування в Сеймі двічі; між цими голосуваннями повинна бути перерва не менше ніж три місяці; проект закону про зміну Конституції вважається прийнятим Сеймом, якщо при кожному голосуванні за це питання проголосувало не менше 2/3 від загального числа членів Сейму, а неприйнята конституційна поправка може бути внесена на новий розгляд Сейму не раніше ніж через рік.

Безперечно, закріплення на конституційному рівні прав і свобод людини має величезне значення для їх захисту, однак це *per se* не гарантує забезпечення цих прав і свобод. Варто погодитися з думкою⁶, що для захисту прав людини обов'язковим є не тільки наявність «суворої» конституції, що закріплює обов'язкові для всіх стандарти захисту людини і яку парламентська більшість не може легко змінити, а й ефективний судовий контроль конституційності прийнятих парламентом законів та інших актів, а також правовий механізм захисту порушених прав конкретної людини.

У Литві обрано європейську модель конституційної юстиції — судовий конституційний контроль здійснюється Конституційним Судом Литовської Республіки, який посідає особливе місце в системі судової влади країни. Відповідно до частини першої статті 102 Основного Закону Конституційний Суд приймає рішення щодо відповідності законів та інших актів Сейму Конституції, а актів Президента Республіки й уряду — Конституції або законам. Приймаючи рішення щодо відповідності правових актів меншої юридичної сили (або їх частин) Конституції і реалізуючи інші свої конституційні повноваження, Конституційний Суд — самостійний і незалежний суд — здійснює конституційне правосуддя, гарантує верховенство Конституції в правовій системі і конституційну законність.

⁶ Jarašiūnas E. Konstitucinė kontrolė: keletas minčių apie žmogaus teisių apsaugos matmenį. *Konstitucinė jurisprudencija: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2009, №4 (16) (жовтень — грудень).— P. 162.

Важливо зазначити, що під час здійснення контролю за конституційністю правових актів Конституційний Суд дає тлумачення Конституції. В одних справах конституційної юстиції права людини і їх захист є головним об'єктом дослідження, тобто в них оспорується відповідність установленого правовими актами правового регулювання, безпосередньо пов'язаного з обсягом і/або змістом прав людини, положеннями Конституції, що *expressis verbis* закріплює права людини. В інших справах Конституційний Суд формує офіційну конституційну доктрину в галузі прав людини (або ґрунтується на вже сформованій раніше) для аргументування своєї позиції про відповідність оспорюваних правових норм Конституції, хоча правове регулювання, експліцитно закріплене як у оспорюваних положеннях, так і в положеннях Конституції, відповідність яким є предметом спору, прямо і не пов'язано з обсягом і/або змістом прав людини. Відповідно до концепції так званої юриспрудентної конституції Конституція розуміється як сполучення двох нерозривно пов'язаних елементів конституційно-нормативної реальності — конституції і Конституційної юриспруденції⁷, тому для забезпечення захисту прав людини офіційна конституційна доктрина не менш важлива, ніж положення Конституції.

Процес створення офіційної конституційної доктрини є безперервним і не може бути кінцевим. За словами судді Конституційного Суду професора Т. Бірмонтене⁸, цей процес «є важливою рисою формування юриспрудентної конституції, що впливає на поняття конституційних свобод людини». У юриспруденції Конституційного Суду вона розрізняє такі напрями розвитку доктрини прав людини: 1) трактування прав людини як прав, що захищаються від незаконного втручання не тільки держави, а й інших суб'єктів; 2) формування доктрини первинних і похідних (екс-

⁷ Jarašiūnas E. Jurisprudencinė konstitucija.— *Jurisprudencija*, 2006, t.12 (90).— P. 24–33.

⁸ Більш детально про напрям розвитку конституційної доктрини прав людини в Литві див.: Birmontiene T. Šiuolaikinės žmogaus teisių konstitucinės doktrinos tendencijos.— *Konstitucinė jurisprudencija: Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo biuletenis*, 2007, №1 (5) (січень — березень).— P. 203.

пліцитно й імпліцитно закріплених) конституційних прав; 3) визнання соціальних прав як індивідуальних, щодо яких повинен гарантуватися судовий захист; 4) визнання інтегративності й неподільності прав людини; 5) визнання статусу абсолютних прав; 6) у доктрині обмеження прав людини — специфічність обмежень, обумовлена особливостями здійснення самого права; 7) прямий захист прав людини, закріплених міжнародними документами.

Визнання конституційним судом закону або іншого правового акта неконституційним означає, що було захищено права багатьох людей. Тому надзвичайно важливим є забезпечення в державі діючого правового механізму захисту порушених прав конкретної людини. Складова подібного правового механізму — це можливість захисту порушених прав «на вищому рівні», тобто в конституційному суді.

У державах, де діють інститути конституційного контролю (*inter alia* конституційні суди), відомі такі способи захисту конституційних прав:

1) *непрямий*, за якого захист прав людини забезпечується в процесі розгляду справ конституційної юстиції, ініційованих іншими суб'єктами, і/або:

2) *прямий*, за якого людина може захищати свої порушені права за допомогою прямого звернення до Конституційного Суду.

Нині у Литві захист конституційних прав людини здійснюється непрямим способом⁹, однак уже зроблено кроки щодо впровадження в правову систему змішаної моделі захисту конституційних прав¹⁰.

2. Непрямий захист конституційних прав людини в Литві. У Конституції та у Законі Литовської Республіки про Конституційний Суд установлено, що право звернення до Конституційного

⁹ Конституційні права людини захищаються тільки непрямим способом також у Болгарії, Італії та інших країнах.

¹⁰ Змішана модель, при якій захист конституційних прав людини здійснюється конституційними судами як непрямим, так і прямим способом, застосовується в Австрії, Угорщині, Німеччині, Польщі, Словаччині, Чехії та ін.

Суду мають Сейм (парламент) Литовської Республіки, група членів Сейму чисельністю не менше 1/5 від загальної кількості членів Сейму, Президент Литовської Республіки, Уряд Литовської Республіки і суди.

У Литві право звернення із запитом щодо відповідності Конституції закону або іншого правового акта мають суди загальної юрисдикції всіх інстанцій і/або спеціалізовані суди. Зі 175 справ, що знаходяться зараз у провадженні Конституційного Суду, 157 справ ініційовано судами¹¹.

Конституційний Суд неодноразово констатував, що право кожної людини захищати свої права, посилаючись на Конституцію, а також право людини, конституційні права або свободи якої було порушено, звертатися до суду передбачає й те, що будь-яка сторона розглянутої судом справи у випадку сумнівів щодо закону або іншого правового акта (його частини), що може застосовуватися в даній справі і дослідження відповідності Конституції (іншому правовому акту вищої юридичної чинності) якого належить до юрисдикції Конституційного Суду, має право звернутися до суду загальної юрисдикції, що розглядає справу, або заснованого відповідно до параграфу 2 статті 111 Конституції спеціалізованого суду із заявою про призупинення розгляду справи і направлення запиту до Конституційного Суду щодо відповідності застосованого у справі правового акта (його частини), прийнятого Сеймом, Президентом Республіки або урядом чи референдумом, правовому акту вищої юридичної сили, *inter alia* (і в першу чергу) Конституції¹². Таким чином, людина, захищаючи свої порушені права в суді загальної юрисдикції і/або в спеціалізованому суді, може ініціювати звернення до Конституційного Суду. Така можливість у теорії права також називається «непрямою індивідуальною конституційною скаргою»¹³. У таких випадках Суд є посередником не тільки люди-

¹¹ Статистичні дані за станом на 11 липня 2011 р.

¹² Останній раз про це йшлося в Постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 24 жовтня 2007 р. (*Valstybės žiniuos*, 2007, №111-4549).

¹³ Abramavičius A. Konstitucinio skundo samprata ir reikšmė konstitucinėje teisminėje kontroleje. — *Jurisprudencija*, 2007, t.11 (101). — P.17.

ни, яка вбачає порушення своїх прав і свобод, а й Конституційного Суду — саме Суд є ініціатором справи конституційної юстиції, від дійсного сумніву якого безпосередньо залежить можливість людини захистити порушені права на конституційному рівні.

Отже, закріплена Конституцією можливість звернення судів загальної юрисдикції і спеціалізованих судів до Конституційного Суду створює передумови для більш ефективного захисту прав людини, а існуюча на сьогодні у Литві можливість людини захищати порушені права на конституційному рівні прямо пов'язана зі здійсненням її права на звернення до суду і *inter alia* залежить від закріпленого в Конституції й офіційній конституційній доктрині конституційного поняття права людини на звернення до суду і обов'язку судів звертатися до Конституційного Суду.

Право людини на звернення до суду закріплене в параграфі 1 статті 30 Конституції, у якому встановлено: «Особа, конституційні права або свободи якої порушено, має право звернутися до суду».

Конституційний Суд неодноразово зазначав, що з конституційного принципу правової держави, параграфу 1 статті 30 Конституції, інших положень Конституції імперативно впливає, що людина, переконана в порушенні своїх прав і свобод, має абсолютне право на незалежний і неупереджений суд, тобто арбітра, який може вирішити спір; що конституційне право людини на звернення до суду (як з приводу закріплених безпосередньо в Конституції прав, так і набутих) не може штучно обмежувати, а також не можуть необґрунтовано створюватися перешкоди для здійснення цього права. Відсутність гарантії конституційного права людини на звернення до суду означає порушення загальновизнаного правового принципу *ubi ius, ibi remedium* — «якщо є якесь право (свобода), то повинен бути й інструмент його захисту», а така правова ситуація, за якої якесь право або свобода людини не захищені, у тому числі й у судовому порядку, незважаючи на переконання людини, що це право або свобода порушені, за Конституцією неможлива. Конституція таких ситуацій не визнає¹⁴.

¹⁴ Постанова Конституційного Суду Литовської Республіки від 15 березня 2008 р. (*Valstybės žinios*, 2008, №32-1114).

Слід зауважити, що під час формування конституційної доктрини законодавчої прогалини Конституційний Суд у Рішенні від 8 серпня 2006 року¹⁵ констатував, що зазначені в Конституції суб'єкти не можуть оспорювати в Конституційному Суді такої бездіяльності суб'єкта правотворчості, коли останній не приймає правовий акт (акти), яким (якими) замість правового акта (його частин), визнаного постановою Конституційного Суду таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, *inter alia* Конституції, встановлювалося б нове (інше) правове регулювання, що відповідає правовим актам вищої юридичної сили, *inter alia* Конституції. Однак те, що у Конституційного Суду немає повноважень розглядати подібні правотворчі рішення, аж ніяк не означає, що такі особи взагалі позбавлені можливості захищати (у тому числі й у суді) свої права і свободи, що порушуються через відсутність зазначених правотворчих рішень. Загальноправовий принцип *ubi ius, ibi remedium*, положення параграфу 1 статті 6 Конституції про те, що Конституція є актом прямої дії, конституційний принцип відповідального управління, положення параграфу 3 статті 5 Конституції про те, що установи влади служать людям, положення статті 18 Конституції про те, що права і свободи людини є природними, а також закріплене Конституцією право людини, конституційні права або свободи якої порушено, звернутися до суду припускають не тільки те, що в таких випадках права, свободи, законні інтереси й законні очікування повинні й можуть бути захищені за допомогою тлумачення Конституції і безпосереднього застосування її положень, а й те, що такий захист повинен забезпечуватися судами.

У статті 110 Конституції встановлено, що «суддя не може застосовувати закон, що суперечить Конституції» (параграф 1), а «у тих випадках, коли є підстава припускати, що закон або інший правовий акт, що має застосовуватись у конкретній справі, суперечить Конституції, суддя припиняє розгляд цієї справи і звертається до Конституційного Суду з проханням винести рішення про від-

¹⁵ Рішення Конституційного Суду Литовської Республіки від 28 серпня 2006 р. (*Valstybės žinios*, 2006, №88-3475, поправки — 16.12.2006, №137).

повідність цього закону або іншого правового акта Конституції» (параграф 2).

Конституційний Суд, даючи тлумачення положень статті 110 Конституції, *inter alia* у контексті інших положень Конституції і конституційних принципів, сформулював широку офіційну конституційну доктрину¹⁶, що розкриває такі основні аспекти:

1) *призначення закріпленого статтею 110 Конституції правового регулювання*: закріплене статтею 110 Конституції правове регулювання «спрямоване на припинення застосування відповідного правового акта (його частини), що суперечить Конституції, попередження виникнення антиконституційних правових наслідків у результаті застосування подібного правового акта (його частини), попередження порушення прав людини, необґрунтованого отримання особою, стосовно якої може бути застосований правовий акт, що суперечить Конституції або закону, не належних їй прав або відповідного правового статусу»; «у випадку виникнення сумнівів щодо відповідності виданого Сеймом, Президентом Республіки або урядом чи прийнятого референдумом правового акта (його частини) правовому акту вищої юридичної сили, *inter alia* Конституції, суди не тільки можуть, а й зобов'язані звернутися до Конституційного Суду»; «поки Конституційним Судом не буде вирішено дане питання, розгляд справи в суді не може продовжуватися — він припиняється»;

2) *вимоги до законодавця, що впливають з Конституції*: «...установлене законодавцем правове регулювання повинне бути таким, щоб зупинена справа, з якої вбачаються обставини, у зв'язку з якими оспорюваний правовий акт підлягає застосуванню у цій справі, була доступна Конституційному Суду; тільки в такий спосіб можливе створення умов, необхідних для забезпечення здійснення Конституційним Судом конституційного правосуддя...»

Для здійснення можливості людини захищати порушені права на конституційному рівні в Литві важливим є і положення офі-

¹⁶ Останній раз про це йшлося в Постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 24 жовтня 2007 р. (*Valstybės žinios*, 2007, №111-4549).

ційної конституційної доктрини, за яким «у випадку звернення до Конституційного Суду суду, що розглядає справу і у якого виникли сумніви щодо відповідності застосованого в цій справі правового акта Конституції або законам, Конституційний Суд зобов'язаний розглянути такий запит суду незалежно від того, чи є оспорюваний закон або інший правовий акт чинним чи ні»¹⁷.

Варто зазначити й те, що суди загальної юрисдикції і спеціалізовані суди відповідно до Конституції і Закону про Конституційний Суд не мають *locus standi* звертатися до Конституційного Суду із запитом щодо відповідності Конституції такого закону (його частини) або іншого правового акта (його частини), що не підлягає застосуванню в справі, яка розглядається цим судом.

З перерахованих положень Конституції і конституційної юриспруденції випливає висновок, що передбачена законодавством можливість судів звертатися до Конституційного Суду і сформульоване в конституційній юриспруденції конституційне поняття *права людини на звернення до суду і обов'язки судів звертатися до Конституційного Суду* створюють передумови для забезпечення (хоча й непрямого, але ефективного) захисту конституційних прав людини в Литві.

Нині в Литві відповідно до Конституції фізичні і юридичні особи не мають права на пряме звернення до Конституційного Суду, однак протягом декількох останніх років у країні досить активно (переважно в академічних колах і серед юристів-практиків) обговорюється ідея надання їм можливості безпосереднього захисту своїх порушених прав у Конституційному Суді.

У цьому контексті потрібно зазначити, що реальні кроки, спрямовані на закріплення механізму прямого захисту конституційних прав людини в Литві, зроблено ще 1 березня 2006 року, коли Правління Сейму Литовської Республіки створило робочу групу з розробки концепції законодавчого закріплення інституту індивідуальної конституційної скарги. Дещо пізніше, 4 липня 2007 року,

¹⁷ Останній раз про це йшлося в Постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 24 жовтня 2007 р. (*Valstybės žinios*, 2007, №111-4549).

Сейм Постановою №Х-1264 «Про затвердження концепції законодавчого закріплення Інституту індивідуальної конституційної скарги»¹⁸ затвердив Концепцію законодавчого закріплення інституту індивідуальної конституційної скарги (далі — Концепція).

У Концепції представлено модель законодавчого закріплення інституту індивідуальної конституційної скарги. У ній констатується, що виникнення індивідуальної конституційної скарги зумовлене конституційною системою Литви і цей інститут необхідно закріпити на конституційному рівні, забезпечуючи таким чином особливий його захист.

Крім того, у Концепції закріплено такі принципи й основні положення запропонованого правового регулювання:

1) суб'єкт індивідуальної конституційної скарги — особа (фізична або юридична), конституційні права і свободи якої порушено;

2) підстава для звернення до Конституційного Суду — закон або інший акт Сейму (частина такого акта), акт Президента Республіки або уряду (частина такого акта), на підставі яких було прийнято рішення, що порушує конституційні права і свободи особи;

3) людина має право звернутися з індивідуальною конституційною скаргою до Конституційного Суду тільки після того, як будуть вичерпані всі можливі засоби правового захисту, і не пізніше трьох місяців з дня остаточного рішення органа державної влади;

4) скарга складається адвокатом або самим заявником, якщо заявник — фізична особа з вищою університетською юридичною освітою;

5) з метою створення умов для підвищення доступності даного інструменту конституційного захисту, у тому числі й для категорії соціально уразливих осіб, розмір державного збору — мінімальний;

6) попередній відбір скарг може здійснюватися суддею Конституційного Суду, колегією суддів, на підставі подання або реко-

¹⁸ Останній раз про це йшлося в Постанові Конституційного Суду Литовської Республіки від 24 жовтня 2007 р. (*Valstybės žinios*, 2007, №111-4549).

ментацій яких Конституційний Суд міг би вирішувати питання прийняття скарги до розгляду у даному суді відповідно до загальних правил прийому скарг;

7) правові наслідки рішення Конституційного Суду (правова форма — постанова), прийнятого під час розгляду індивідуальної конституційної скарги,— право особи звернутися з приводу захисту порушеного права до того органу державної влади, у якому на підставі не відповідного Конституції закону чи іншого акта Сейму (частини такого акта), акта Президента Республіки чи уряду (частини такого акта) було прийнято рішення, що порушує конституційні права і свободи людини.

Д. Хьоміг

*суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини
у відставці*

У Німеччині на сторожі захисту прав людини стоять передусім Федеральний Конституційний Суд і конституційна скарга, з якою до нього можна звертатися. Вона є не лише засобом правового захисту, що створює переважне навантаження на Федеральний Конституційний Суд¹, а й найпопулярнішим у Німеччині видом конституційно-судових проваджень.

Головний принцип полягає у тому, що до Федерального Конституційного Суду з конституційною скаргою, в якій має міститися твердження про порушення² основного права з боку публічної влади (або права, яке прирівняне до основного), може звернутися будь-яка особа, практично не несучи при цьому витрат³, без обов'язку залучення адвоката⁴ та без дотримання занадто жорстких формальних умов⁵. Основними правами є класичні права людини, закріплені також і в Конституції України. Наприклад, право на дотримання та захист людської гідності або право на особисту свободу і, таким чином, на захист від неправомірного її позбавлення⁶. До прав, які прирівнюються до основних, зокрема, належить

¹ Jahresstatistik 2010.— S.1, 6f; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html>.

² Пункт 4а частини першої статті 93 Основного Закону ФРН від 21.07.2010 (BGBl. I S. 944) та §90 абзацу першого Закону про Федеральний Конституційний Суд.

³ Див.: §34 абз. другого Закону про Федеральний Конституційний Суд в редакції статті 11 Закону від 22.12.2010 (Bundesgesetzblatt [=BGBl.] I S. 2248).

⁴ Див.: §22 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

⁵ Див.: §92, §23 абзац перший Закону про Федеральний Конституційний Суд.

⁶ Див. також: частину першу статті 1, частину другу статті 2 Основного Закону ФРН, частину першу статті 21, частину першу статті 28, частини першу, другу статті 29 Конституції України.

«первинне процесуальне право»⁷ бути заслуханим у суді⁸. За захистом цих прав може звернутися будь-яка фізична особа. Вік особи, за винятком неповнолітніх, які мають бути представлені законними представниками⁹, не відіграє ніякої ролі. Також і громадянство, в принципі, не є важливим¹⁰, тобто іноземці та особи без громадянства також можуть звернутися до Федерального Конституційного Суду. Те саме, з деякими обмеженнями, стосується національних юридичних осіб приватного права¹¹, таких як акціонерні товариства або правоздатні об'єднання. В рамках судового провадження¹² навіть органи державної влади¹³ можуть скористатися такими основними процесуальними правами, як право на справедливий судовий розгляд¹⁴, що ґрунтується на принципах правової держави, або ж заборона свавілля.

Таким чином, коло тих, хто має право подати конституційну скаргу до Федерального Конституційного Суду, є дуже широким.

Кожна особа може звернутися з конституційною скаргою щодо будь-якої правової норми, якщо, на її думку, ця норма порушує одне із захищених Конституцією її основних прав¹⁵. Це стосується законів, але так само і нормативних постанов виконавчої влади та статутних норм публічних корпорацій, наприклад громад. Саме тут конституційна скарга набуває особливого значення для впорядкування конституційного життя в Німеччині, бо цей особливий засіб правового захисту надає можливість окремому грома-

⁷ Див., напр.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.55.— S.6.

⁸ Частина перша статті 103 Основного Закону ФРН.

⁹ Див.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.59.— S.382.

¹⁰ Див.: частину першу статті 8, частину першу статті 9, частину першу статті 11, частину першу статті 12 Основного Закону ФРН.

¹¹ Див.: частину третю статті 19 Основного Закону ФРН.

¹² Див., напр.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.18.— S.96.

¹³ Див., напр.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.6.— S.49.

¹⁴ Витлумачене із частини першої статті 2 у взаємозв'язку з частиною третьою статті 20 Основного Закону ФРН (див. також: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.86.— S.317).

¹⁵ Див.: абз. третій §93, абз. четвертий §94, абз. третій §95 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

дянину поставити під сумнів навіть одногосно прийнятий парламентом закон, що порушує його конституційні права¹⁶.

Не менш важливою є так звана конституційна скарга щодо рішень, за допомогою якої особа, яка «програла» органу управління або органу юстиції, може оскаржити адміністративний акт, наприклад, обтяжуюче її рішення щодо нарахування податку або ж рішення фахового судового органу¹⁷. Саме цей вид конституційної скарги став регулярно використовуватися, бо відповідно до конституційно-процесуального принципу субсидіарності неконституційність законів не можна оскаржувати відразу у Федеральному Конституційному Суді¹⁸. Якщо скажник 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, як 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 Федерального Конституційного Суду і гарантується, що спірне питання, щодо якого він має прийняти остаточне конституційно-правове рішення, вже опрацьоване компетентними органами фахового судочинства¹⁹.

В обох випадках задоволена конституційна скарга має перспективні наслідки.

Якщо конституційна скарга щодо правової норми визнається обґрунтованою, бо оскаржена правова норма порушує одне із закріплених у Конституції прав скажника, це призводить до того, що норма, яка суперечить Конституції, визнається Федеральним Конституційним Судом нікчемною²⁰. Надана Федеральним Конституційним

¹⁶ Див.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.65.— С.1.

¹⁷ Див.: абз. перший §93, абз. третій §94, абз. другий §95 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

¹⁸ Див. за аналогією: абз. другий §90 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

¹⁹ Див., напр.: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.72.— С.43.

²⁰ Див.: абз. другий §31, абз. третій §95 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

Судом статистика за 2010 рік конкретно не розкриває, у яких саме справах було так. Починаючи з 1951 року 4308 проваджень за конституційними скаргами²¹ вирішено для скажників успішно, а за всіма провадженнями з перевірки норм, у тому числі за конституційними скаргами, подається цифра 632 норми Федерації та права земель, які були визнані такими, що не відповідають Конституції²².

Обґрунтовані конституційні скарги щодо рішень, у всякому випадку разом з визнанням неконституційною застосованої норми²³, зумовлюють скасування неконституційного адміністративного акта або судового рішення, що суперечить Конституції²⁴. Починаючи з 1991 року згідно зі згадуваною річною статистикою Федерального Конституційного Суду 2522 судових рішення мали саме таку долю²⁵.

Навіть якщо з опрацьованих починаючи з 1951 року майже 180 000 конституційних скарг в цілому задоволено²⁶ було лише 2,4%, а в 2010 році ця квота становила лише 1,71%²⁷, то наведена кількість неконституційних судових рішень разом із рішеннями про неконституційність законів наочно демонструє, яке важливе місце посідає конституційна скарга в Німеччині у сфері захисту прав людини. Це є особливо важливо, оскільки будь-яке позитивне рішення незалежного від інших гілок влади органу національного конституційного судочинства у відповідній конституційній скарзі, яке дозволяє особі реалізувати певне основне право, виключає в подальшому винесення негативного рішення проти відповідної держави Європейським судом з прав людини у Страсбурзі²⁸.

²¹ Див.: Jahresstatistik 2010.— С.1; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html>.

²² Там само.— Ст.28.

²³ Див.: абз. третій §95 у взаємозв'язку з абз. другим Закону про Федеральний Конституційний Суд.

²⁴ Див.: абз. другий §95 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

²⁵ Див.: Jahresstatistik 2010.— С.22; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html>.

²⁶ Там само.— Ст.1.

²⁷ Там само.— Ст.19.

²⁸ Див.: статтю 34 та наступні Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Велика повага до Федерального Конституційного Суду як «суду громадян»²⁹ та легкий доступ до нього мають, звичайно, і свою ціну. За останні чотири роки кількість конституційних скарг до Федерального Конституційного Суду зросла майже до 6000 на рік³⁰. Навіть така кількість навряд чи може бути добре опрацьованою двома сенатами Суду³¹ у складі восьми суддів кожний. Тому Закон про Федеральний Конституційний Суд у §93а (та наступних) передбачає для конституційних скарг так зване провадження із прийняття до розгляду. Воно, в свою чергу, допускає прийняття рішення по суті справи в рамках поданої до Суду конституційної скарги тільки в тому випадку, якщо вона перед цим була прийнята до розгляду³². Остання приймається до розгляду, якщо предмет правового оскарження має принципове конституційно-правове значення, тобто порушено конституційно-правове питання, яке ще не вирішувалося конституційним судочинством, або якщо розгляд конституційної скарги з метою прийняття по ній рішення є вкрай необхідним виходячи з тяжкості порушення Конституції або ж серйозних наслідків для екзистенції скаржника³³. Більша кількість конституційних скарг в рамках такого провадження розглядається палатою у складі трьох суддів Федерального Конституційного Суду³⁴. Таким чином, у разі неприйняття конституційної скарги до розгляду у зазначений вище спосіб відбувається своєрідне відділення зерен від половини, чим вивільняються місця для великих проваджень вже у сенатах Федерального Конституційного Суду, рішення у яких мають слугувати подальшому розвитку конституційного права та захисту основних прав.

²⁹ Див.: Jutta Limbach, Die Integrationskraft des Bundesverfassungsgerichts, in: dies., «Im Namen des Volkes», 1999, S.148 (151).

³⁰ Див.: Jahresstatistik 2010.— 7; <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation.html>.

³¹ Див.: абз. перший, другий §2 Закону про Федеральний Конституційний Суд.

³² Див.: абз. перший §93а Закону про Федеральний Конституційний Суд.

³³ Див.: абз. другий §93а Закону про Федеральний Конституційний Суд у взаємозв'язку з Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.— В.90.— S.24; 96, 248; 107, 414.

³⁴ Див.: абз. перший §15а Закону про Федеральний Конституційний Суд.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Головін А. 15 років конституційному правосуддю в Україні: досягнення, проблеми і перспективи | 3 |
| Янукович В. Вітальне слово | 16 |
| Литвин В. Вітальне слово | 17 |
| Букіккіо Дж. Вітальне слово | 24 |
| Міро Д. Вітальне слово | 28 |
| Карпачова Н. Вітальне слово | 30 |
| Тацій В. Конституційний Суд України — гарант стабільності конституційного ладу, захисту прав людини і громадянина | 32 |
| Скомороха В. Деякі питання оптимізації повноважень Конституційного Суду України | 42 |
| Кампо В. Розширення доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні: варіанти для вибору | 51 |
| Гультай М. Питання вдосконалення індивідуального доступу до конституційного правосуддя в Україні | 59 |
| Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку | 66 |
| Абдуллаєв Ф. Механізм захисту прав людини у Конституційному Суді Азербайджанської Республіки | 78 |
| Арнольд Р. Приєднання Європейського Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і наслідки цього кроку для ситуації в галузі основних прав у Європі | 84 |
| Біерляйн Б. Конституційно-правовий захист основоположних прав: можливості та межі доступу окремої особи | 90 |
| Бондар М. Інститут конституційної скарги: співвідношення приватних і публічних начал (з практики Конституційного Суду Російської Федерації). | 100 |
| Їлдірим Е. Соціальні права і конституційні скарги | 116 |
| Міклашеввіч П. Забезпечення доступу до конституційного правосуддя в Республіці Білорусь | 121 |
| Назаров М. Роль Конституційного Суду Республіки Таджикистан у забезпеченні захисту прав людини | 128 |
| Наумоскі Б. Механізми захисту основних прав і свобод у Республіці Македонія | 138 |
| Папуашвілі Г. Доступність як визначальний фактор ефективності конституційного правосуддя: приклад Грузії. | 144 |

| | |
|---|-----|
| Пулбере Д. Про доступ громадян до Конституційного Суду Республіки Молдова та необхідність запровадження інституту конституційної скарги | 149 |
| Рогов І. Питання захисту прав людини в рішеннях Конституційної Ради Республіки Казахстан | 157 |
| Танчев Є. Теоретичні та практичні проблеми прямого й непрямого доступу громадян до Конституційного Суду Болгарії та порівняльні можливості | 162 |
| Урбайтіс Р.-К. Конституційна юстиція та захист прав людини в Литві | 182 |
| Хьоміг Д. Конституційна скарга в Німеччині | 194 |