

КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті розкрито поняття та структурні елементи механізму захисту прав людини, шляхи забезпечення його дієвості, питання ефективності національних засобів захисту прав людини, зокрема, судового, пріоритетність правозахисної функції органів конституційної юрисдикції, процедури захисту прав людини конституційною юстицією, питання спроможності учасників інституту конституційної індивідуальної скарги. Обґрунтовано необхідність запровадження конституційної скарги в Україні, запропоновано шляхи подолання можливих проблем.

Ключові слова: ефективність захисту прав людини, конституційна індивідуальна скарга, Конституційний Суд України, конституційна юстиція, механізм захисту прав людини, функція захисту прав людини конституційної юстиції, процедури захисту прав людини, предмет конституційної скарги, суб'єкти конституційної скарги, спроможність суб'єктів конституційної скарги та Конституційного Суду України.

Нормативне закріплення певного каталогу прав людини в міжнародних актах, визнаних державою і на конституційному рівні, не є безумовною ознакою їх реальності. Успішна реалізація відповідних прав залежить від створення державою надійних механізмів їхнього забезпечення та захисту. Такі механізми досліджують і в Україні. Однак, враховуючи їхню значущість, потрібні комплексні дослідження. На теоретичному рівні необхідно ґрунтовніше розкрити понятійний апарат, систему, його структурні елементи, ефективність усього механізму та окремих елементів, запропонувати шляхи його вдосконалення. Не зупиняючись на аналізі наявних наукових підходів до розуміння механізму захисту прав людини, його необхідно розглядати в широкому значенні, як сукупність соціальних і правових засобів забезпечення та реалізації прав людини, правоохоронних і правозахисних

інститутів (система органів влади, інститути громадянського суспільства) та процедур захисту прав людини. В його основі – правові принципи, норми, юридичні гарантії, правозахисні інститути, а також умови і вимоги діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. Ефективність такого механізму залежить від рівня розвитку демократії, загальної, політичної і правової культури, стану економіки, способів розподілу національних благ, наявності незалежних органів державної влади, які захищають права і свободи людини і громадянина, та контролю за дотриманням та виконанням норм і міжнародних стандартів з прав людини.

Конституція України, закріпивши принципи визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю демократичної, соціальної, правової держави, верховенства права, визнала пріоритетність прав людини. Покладення на державу головного обов'язку утвердження і забезпечення прав людини зобов'язує її створити дієві національні механізми захисту прав людини. Становище людини в суспільстві визначається не стільки державним визнанням її природних прав, скільки, можливо, ще більшою мірою, межами їх використання. Для забезпечення прав людини і громадянина недостатньо їх простої констатації, навіть в акті найвищої юридичної сили, яким є Конституція. Проголошені права людини потребують реального захисту. Захист прав людини і громадянина стає першочерговою метою Конституції, основною її філософією. Закріплення основних прав і свобод в Конституції України без одночасного створення ефективного механізму їхнього захисту перетворює їх на декларативні. Тому для забезпечення реалізації конституційних прав і свобод необхідний чіткий і дієвий механізм захисту прав і свобод людини та громадянина.

Саме дієвим має бути національний механізм захисту прав людини і громадянина, який би ефективно відновлював їхнє порушене право. Однак поки що такого механізму в Україні не створено, попри наявність для цього конституційних

підстав. Конституція України розширила форми і можливості захисту прав людини у будь-яких правовідносинах, що виникають у державі, запровадила нові правозахисні інститути. Однак вони, переважно через суб'єктивні чинники, не забезпечують ефективного захисту прав людини, про що свідчить статистика звернень громадян України до Європейського суду з прав людини. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування вишукують різні підстави для невиконання або ухиляються чи відверто не виконують покладений на них Конституцією України головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини, зокрема і права на судовий захист, якому належить провідне місце в правозахисному механізмі. Судовий захист прав людини і громадянина може бути ефективним за умови забезпечення незалежності суддів, відповідно до міжнародних стандартів, та їхнього розуміння взятої на себе високої відповідальності за захист прав людини як вищої цінності, розуміння того, що судова влада, носіями якої вони є, не тільки рівнозначна законодавчій і виконавчій владі, а й здійснює щодо них контрольну функцію. Лише судам надано виняткове право приймати акти правосуддя від імені Держави, які є обов'язковими до виконання на території України. Інші органи державної влади, крім органів судової влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи не можуть переглядати й не повинні давати будь-яку оцінку законності прийнятих судами рішень.

Судовий захист прав людини і громадянина передбачає знання, розуміння і неухильне дотримання професійними суддями конституційних ідеалів, принципів, духу Конституції України, міжнародних стандартів прав людини. Без надійного захисту прав людини не може бути цінністю, а відтак і держава не може розглядатися як демократична, соціальна та правова.

Виконання Конституції та законів України, у тому числі тих, що встановлюють правові гарантії та пільги, міжнародних актів з прав людини, згоду на обов'язковість яких надано Україною, не може ставитись у залежність від «можливостей»

Держави, точніше, від здатності і бажання органів влади їх виконувати. Принципи правової держави, верховенства права, правової визначеності й певності є імперативними і не допускають альтернативи щодо виконання чи невиконання положень Конституції та законів України, міжнародних актів з прав людини. Виконання норм Конституції і законів України не може віддаватися на розсуд певного органу влади, оскільки це суперечить конституційним засадам здійснення влади. Таким чином закріплюється правове свавілля і можливість узурпації влади та зверхність волі відповідного органу влади над Конституцією та законами України.

Ефективним захист прав і свобод людини може вважатися лише за умови реального відновлення порушеного права. Правосуддя завершується не прийняттям рішення про захист порушеного права, а його виконанням. Практику виконання судових рішень в Україні не можна вважати задовільною, про що свідчить кількість звернень до Європейського суду з прав людини, а також акції певних соціальних груп і громадян. Рішення суду без його виконання перетворюється на папірець, «фільчину грамоту». Але чи не є це принизливим для держави, яка дозволяє приймати подібні акти від свого імені? З метою поліпшення стану виконання судових рішень і забезпечення ефективності правосуддя, можливо, варто повернути функцію виконання судових рішень судовій владі, передавши Державну виконавчу службу України у підпорядкування Державній судовій адміністрації України.

Функція захисту прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів конституційної юрисдикції є домінантною, найважливішою, ключовою. При цьому одні з них виконують її безпосередньо, шляхом здійснення конкретного конституційного контролю і розгляду звернень громадян, а інші – опосередковано, при здійсненні інших функцій. В діяльності органів конституційної юрисдикції виділяють, зокрема, такі процедури для захисту прав і свобод людини та громадянина: «Хабеас корпус», як гарант проти неправосудних арештів; заборонний наказ («*mandamus*») (США, Австралія,

Канада, Індія); близький до нього «habeas data» як дозвільний наказ про надання доступу до інформації про особу, що міститься в певних документах (Аргентина, Бразилія, Еквадор, Колумбія, Парагвай, Перу, Філіппіни); конституційна індивідуальна скарга (Австрія, Албанія, Бельгія, Угорщина, ФРН, Грузія, Польща, Росія, Словаччина) тощо; конституційна народна скарга, яка подається в інтересах суспільства щодо загальних норм, що можуть порушити конституційні положення стосовно прав людини; «ампаро» (ісп. amparo – заступництво, захист) (Іспанія, Мексика, Нікарагуа, Перу, Еквадор). Процедура «ампаро» схожа до певної міри з процедурою конституційної індивідуальної скарги. Відмінність між ними – за колом суб'єктів звернення і об'єктів оскарження. Зі скаргою «ампаро» в Іспанії може звернутися не лише громадянин, а й народний захисник, прокуратура. Права, порушення яких можуть бути оскаржені до суду, обмежені переважно політичними правами й особистими свободами (статті 14–30 Конституції Іспанії). Рішення суду за такою скаргою поширюється лише на конкретну особу, права якої були порушені.

Конституційна індивідуальна скарга є не лише важливою гарантією захисту прав і свобод, а й засобом забезпечення і розвитку конституційно-правових засад демократії, основу якої складають права і свободи людини. Тому конституційна скарга не лише захищає індивіда та його суб'єктивні права, а й сприяє реалізації принципу правової держави щодо зв'язаності всіх гілок влади конституцією та законом, що гарантують права і свободи людини. У цьому значенні індивідуальна скарга є специфічною гарантією конституційного права. Надаючи людині і громадянину можливість вступати в спір з державою та її органами, в тому числі і з самим законодавцем, інститут конституційної скарги сприяє посиленню громадського контролю за додержанням Конституції України органами державної влади та місцевого самоврядування й інтеграції громадян у процес управління державою та суспільством.

В Україні громадяни, іноземці, особи без громадянства не можуть звертатися до конституційної юстиції з консти-

туційною індивідуальною скаргою. Відсутність у них такого права не означає, що Конституційний Суд України взагалі не здійснює захист прав і свобод людини та громадянина. Їхній захист він забезпечує при розгляді інших питань, віднесених до його повноважень [1].

В Україні не повною мірою використовується потенціал конституційної юстиції. Можливості Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини та громадянина обмежені наданням їм права звертатися до Суду лише з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України. Підстави для їхнього звернення також обмежені певними умовами, зокрема, наявністю неоднозначного застосування одних і тих самих положень Конституції чи законів України судами України, іншими органами державної влади. Безпосередньо звернутися до суду з питань конституційності законів або інших правових актів вони не можуть, але в їхніх інтересах це можуть зробити суб'єкти, яким таке право надано. Безумовно, вони зобов'язані звернутися до Конституційного Суду України про визнання неконституційним закону чи іншого акта, положеннями якого порушуються права людини і громадянина, відповідно до принципу гуманізму та правового статусу відповідних суб'єктів. За змістом статей 6, 8, 19, 22 Конституції України суб'єкти правотворчості взагалі не можуть приймати неконституційні акти, зокрема такі, положення яких передбачають скасування, порушення, звуження змісту та обсягу прав і свобод людини та громадянина чи допускають таку можливість. Однак в Україні названі конституційні вимоги не завжди виконуються, що підтверджує практика Конституційного Суду України. З метою неухильного додержання Конституції України необхідно встановити конституційно-правову відповідальність за систематичне порушення її положень у формі дострокового припинення повноважень відповідного органу чи посадової особи.

Посиленню ролі Конституційного Суду України в механізмі захисту прав людини і громадянина сприятиме полегшення доступності до нього фізичних і юридичних осіб, надання їм права на конституційну скаргу. Вона дає змогу

захистити не тільки права особи, яка звертається з конституційною скаргою, а й інших осіб, на яких поширюється дія закону чи іншого акта, конституційність якого оспорується. Звернення особи з питань офіційного тлумачення не можна розглядати ні функціонально, ні інституціонально як різновид конституційної скарги, хоча компонент опосередкованого конституційного контролю наявний і в процедурі офіційного тлумачення Конституції та законів України. Надавати офіційне тлумачення конституційна юстиція може лише положенням закону, які не суперечать Конституції. Недотримання цього правила призведе до легітимізації неконституційної норми. Тому стаття 95 Закону України «Про Конституційний Суд України» надає Суду право визнати положення закону, що підлягає тлумаченню, неконституційним у разі встановлення ознак невідповідності його Конституції України. Права людини можуть порушуватися й рішеннями, дією чи бездіяльністю інших органів влади, акти яких є об'єктом контролю конституційної юстиції.

Відсутність в Україні права на конституційну скаргу зужує національні можливості захисту прав і свобод людини. Як зазначає Голова Конституційного Суду Вірменії, член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Г. Г. Арутюнян, Венеціанська комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги, тобто можливості оспорення конституційності будь-якого акта, прийнятого щодо особи, не тільки тому, що він забезпечує всеохопний захист конституційних прав, а й із погляду субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини і бажання вирішувати проблеми прав людини на національному рівні [2, с. 79]. Отже, Венеціанська комісія визнає необхідним повне включення конституційної юстиції у механізм захисту прав людини.

Запровадження конституційної скарги в Україні породжує низку проблем, які розкриваються науковцями і практиками [3, с. 67–72; 4, с. 190–193]. Зупинюсь коротко на окремих з них. Однією з таких проблем є спроможність суб'єктів інституту конституційної скарги. Науковці і практики

в переважній більшості акцентують увагу на можливості конституційної юстиції розглянути кількість звернень, що істотно збільшиться у разі запровадження конституційної скарги. Цю проблему не можна вважати неперереборною. Вона вирішується шляхом зміни організації розгляду звернень Конституційним Судом України, а також чіткого визначення предмета конституційної скарги. На сьогодні справи по суті вирішуються всім складом Суду, що не можна визнати оптимальним і розумним використанням інтелектуального потенціалу суддів з їхнім великим практичним і життєвим досвідом. Переважна більшість питань, у тому числі конституційні скарги, мають розглядати колегії у складі шести суддів. Також необхідно розширити повноваження Секретаріату Конституційного Суду України, надавши йому право здійснювати попередній розгляд подань і звернень та визначати їх прийнятність для розгляду. Також слід скасувати подвійний розгляд питань про відкриття провадження у справі Колегією суддів і Конституційним Судом України у разі відмови у відкритті провадження Колегією суддів. Перегляд ухвали Колегії суддів повинен здійснюватися лише за скаргою суб'єкта звернення.

Предметом конституційної скарги мають бути питання конституційності актів вищих органів державної влади (Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України) та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якими вочевидь скасовуються або порушуються права людини і громадянина, звужується їх обсяг чи зміст. Такі звернення мають братися до розгляду без використання всіх національних засобів захисту прав людини, зокрема, судового. Встановлення обов'язковості використання інших засобів захисту прав людини призведе до тяганини у захисті прав людини, оскільки питання конституційності актів названих органів влади віднесені до виняткової компетенції Конституційного Суду України. Що ж до порушення суб'єктивного конституційного права у суперечливих життєвих ситуаціях, то в таких випадках мають бути попередньо використані всі інші національні засоби захисту прав людини.

Суб'єктами звернення з конституційною скаргою мають бути громадяни, іноземці, особи без громадянства, група таких осіб та юридичні особи. Право на безпосереднє звернення з питань конституційності актів, віднесених до юрисдикції Конституційного Суду України, необхідно надати судам усіх інстанцій за умови наявності у судді переконання або обґрунтованого сумніву щодо конституційності норм закону, що підлягає застосуванню у конкретній справі.

Спроможність Суду передбачає не тільки його можливість, а й умови, за яких може бути забезпечено ефективний захист прав людини і громадянина, а також здатність виконувати правозахисну функцію. Важливою умовою виконання цієї функції є забезпечення незалежності суддів Конституційного Суду України, виключення будь-якого тиску і впливу на них. Здатність виконувати правозахисну функцію необхідно розглядати в аспекті суб'єктивного чинника незалежності та досконалого володіння конституційними ідеалами, загальнолюдськими цінностями, розуміння міжнародних і конституційних принципів прав людини і громадянина, уміння розкривати зміст та обсяг прав людини і громадянина в контексті принципу верховенства права і загальнолюдських цінностей, положень статті 3 Конституції України. Компонент здатності виконання правозахисної функції потребує коригування порядку формування Конституційного Суду України.

Спроможність суб'єктів права на конституційну скаргу полягає у їхній здатності оформити звернення відповідно до вимог закону і можливості наводити правову аргументацію на відповідному професійному рівні, знанні особливостей конституційного судочинства. Слушною є пропозиція про необхідність, зокрема, розробки і провадження у спеціалізованих вищих навчальних закладах навчальних курсів з питань конституційного судочинства з метою її забезпечення. Результативність інституту конституційної скарги значною мірою визначатиметься належною підготовленістю як юридичних кадрів, так і громадян до використання конституційної скарги [3, с. 72].

Інститут конституційної скарги є ефективним національним засобом захисту прав людини і громадянина, тож він має бути запроваджений в Україні.

Список використаних джерел

1. Див.: Савенко М. Д. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина та їх захист органами конституційної юрисдикції / М. Д. Савенко // Право України. – 1999. – № 2. – С. 3–9; Савенко М. Д. Конституційний Суд України в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина / М. Д. Савенко // Механізми захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Матеріали науково-практичної конференції, Інститут адвокатури, Київ, 11–12 червня 1999 р. – С. 17–24; Савенко М. Д. Конституційний Суд України і омбудсмен у державному механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина / М. Д. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 68–83; Савенко М. Д. Соціальні права і свободи людини і громадянина та їх захист у конституційному судочинстві / М. Д. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 5. – С. 85–89; Савенко М. Д. Природа соціальних прав та їх судовий захист у конституційному судочинстві / М. Д. Савенко // Судова апеляція. – 2005. – № 1. – С. 35–48.
2. Арутюнян Г. Г. Конституціоналізм: уроки, вызови, гарантії / Г. Г. Арутюнян. – К., 2011. – 308 с.
3. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К., 2010. – 108 с.
4. Гультай М. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні / М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 185–193.

Savenko M.

CONSTITUTIONAL JUSTICE IN THE MECHANISM FOR HUMAN RIGHTS PROTECTION

The article reveals the notion and structural elements of the mechanism for human rights protection; the ways of insuring its effectiveness and effectiveness of the national means of human rights protection, in particular, the judicial means. The author argues the priority of the human rights protection function of the bodies of constitutional jurisdiction, and analyzes the procedure of such protection as well as the issue of powers of the participants of the institute of individual constitutional claim. The article substantiates the necessity of introducing the constitutional claim in Ukraine and suggests ways of overcoming possible problems.

Keywords: effectiveness of human rights protection, individual constitutional claim, Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice, mechanism for human rights protection, function of human rights protection of the constitutional justice, procedures of human rights protection, object of constitutional claim, subjects of constitutional claim, powers of subjects of constitutional claim and of the Constitutional Court of Ukraine.