

ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ В УКРАИНЕ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Л. ДЕШКО,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права
Донецкого национального университета

А. БЕРКО,

магистрант кафедры конституционного и международного права Донецкого национального университета

SUMMARY

The need to improve the national mechanism for protecting the rights and freedoms is argued in the article, namely, introduction of the institution of a constitutional complaint at the legislation of Ukraine. The introduction of this Institute will give an immediate opportunity to ensure the effectiveness of the access of citizens to the constitutional Court of Ukraine for protection of their constitutional rights and freedoms of rights. The paper also considered the scientific opinions of prominent scientists-constitutionalists of Ukraine, which directly relate to the introduction of a constitutional complaint as one of the ways of national protection of the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: institute of constitutional complaint, constitutional complaint, forms of address in the constitutional Court of Ukraine, constitutional protection.

* * *

В статье дополнительно аргументирована необходимость совершенствования национального механизма защиты прав и свобод человека, а именно – введения института конституционной жалобы в законодательство Украины. Введение данного института даст непосредственную возможность обеспечить эффективность доступа граждан в Конституционный Суд Украины для защиты своих конституционных прав и свобод прав. Также в статье рассмотрены научные взгляды известных ученых-конституционалистов Украины, которые непосредственно касаются введения конституционной жалобы как одного из способа национальной защиты прав и свобод человека и гражданина. В статье приведен анализ практики Конституционного Суда Украины, которая касается конституционных обращений граждан. Сказано также, что предмет рассмотрения конституционного обращения в Украине является ограниченным в отличие от предмета конституционной жалобы субъектов на такое обращение в зарубежных странах.

Ключевые слова: институт конституционной жалобы, конституционная жалоба, формы обращения в Конституционный Суд Украины, конституционная защита.

Постановка проблемы. Мировая практика конституционализма свидетельствует, что подавляющее большинство стран, провозглашая себя демократическими, социальными, правовыми государствами, свидетельствуют свою приверженность общечеловеческим, гуманитарным измерениям в осуществлении власти, обеспечении прав и свобод человека и гражданина [1, с. 62].

После распада СССР в 1991 г. бывшие советские республики в своих конституциях, провозгласив себя независимыми, демократическими, социальными, правовыми государствами, закрепили, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются в них наивысшей социальной ценностью. Например, ст. 3 Конституции Украины [2]. При этом главной обязанностью государства является утверждение и обеспечение прав и свобод человека. Вместе с тем общеизвестно, что без гарантий их защиты они остаются декларацией. Лучшее подтверждение этому – практика Европейского суда по правам человека.

Так, согласно ст. 55 Конституции Украины каждый имеет право после использования всех национальных средств правовой защиты обращаться за защитой своих прав и свобод в соответствующие международные судебные учреждения или в соответствующие органы международных организаций, членом или участником которых является Украина. При этом в большинстве решений Суда, Украина была признана виновной в системных нарушениях норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод [3]. Хотя статья 13 Конвенции прямо выражает обязанность государства, предусмотренный статьей 1 Конвенции, защищать права человека прежде всего в рамках своей собственной правовой системы. Следовательно, она требует от государств национального средства юридической защиты, который бы обеспечивал решение по существу поданной по Конвенции «небеспеченной жалобы», и предоставление соответствующего возмещения (решение по делу «Кудла против Польши») [4].

Актуальность темы. Поэтому существует практическая необходимость совершенствования национального механизма защиты прав и свобод человека в Украине путем введения института конституционной жалобы как одного из источников непосредственного обеспечения такой защиты. Вместе с тем этот вопрос был и в настоящее время остается дискуссионным среди ученых-конституционалистов как Украины, так и зарубежных стран, а также практических работников.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности избранной темы исследования.

Целью этой статьи является дополнительная аргументация необходимости введения института конституционной жалобы в Украине с целью усовершенствования национального механизма защиты прав человека и основных свобод.

Изложение основного материала исследования. Как отмечалось выше, вопрос введения института конституционной жалобы в Украине является дискуссионным. Так, А. Головин, М.



Гультай, П. Евграфов, А. Портнов, А. Селиванов, С. Шевчук в своих работах обосновывают необходимость введения института конституционной жалобы. Например, А. Селиванов предлагает расширить ст. 150 Конституции Украины введением права человека и гражданина на конституционную жалобу: «Без нее доступ граждан к конституционному правосудию кажется малоэффективным, а конкурирующий характер достижения правовой справедливости с другими субъектами права практически отсутствует» [5, с. 81].

М. Гультай также считает необходимым введение конституционной жалобы, аргументируя свою позицию тем, что она одновременно является институтом обеспечения правозащиты, укрепления демократии и утверждения верховенства права в государстве. Институт конституционной жалобы, по его мнению, подносит механизм защиты прав человека на высшую ступень, обеспечивая соблюдение прав и свобод при принятии и реализации наиболее значимых правовых актов в государстве, рост активности граждан в их противодействии государственному произволу или халатности, укрепление механизма прямого действия норм Конституции (ведь защита прав гарантируется непосредственно на основании конституционных норм при наличии закона, который этим нормам противоречит) [6].

Другие ученые – В. Тихий, П. Ткачук, В. Шаповал – считают, что отсутствие такого института, как конституционная жалоба, в конституционной юрисдикции Украины не является пробелом, так как компенсируется индивидуальным конституционным обращением относительно официального толкования Конституции и законов Украины, и такое толкование положений Конституции и законов Украины направлено как на обеспечение реализации фундаментальных прав и свобод, так и на их защиту [7, с. 189].

Безусловно, разрешить подобный дискуссионный вопрос не возможно без анализа опыта зарубежных государств, в которых существует этот институт. Сегодня институт конституционной жалобы существует в странах Европы (Австрия, Венгрия, Бельгия, Германия, Испания, Чехия, Россия),

Латинской Америки (например, в Бразилии), Азии (Кыргызстан, Корея, Монголия, Сирия, Тайвань), Африки (Бенин, Маврикий, Сенегал, Судан). В этих государствах используются такие формы конституционных жалоб, как: коллективные и индивидуальные жалобы или одновременно обе формы жалобы.

При всем разнообразии определений конституционной жалобы, которые предлагаются в современных юридических исследованиях, сущность конституционной жалобы заключается в признании за физическими и юридическими лицами частного права обращаться в органы конституционного судопроизводства с письменным заявлением о проверке конституционности законов и других юридических актов, которые отменяют или ограничивают конституционные права и свободы [7, с. 186].

Деятельность органа конституционной юрисдикции в современном государстве, которое ориентируется на конституционно-демократические ценности является важной составляющей обеспечения реализации и защиты конституционных прав и свобод человека, которые подверглись или могут подвергнуться многочисленным нарушениям со стороны властей, всех государственных органов и должностных лиц. Конституционный Суд служит гарантией равноправных взаимоотношений государства с индивидуумом, тем самым обеспечивает выполнение государством своих обязанностей в сфере защиты прав и свобод человека. Таким образом, наряду с возложенной на Конституционный Суд Украины - единственный орган конституционной юрисдикции, задачей гарантирования верховенства Конституции Украины (ст. 2 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины»), он призван защищать конституционные права и свободы человека и гражданина [8, с. 104].

В отличие от зарубежных правовых систем в правовой системе Украины не предусмотрено права гражданина на такую форму обращения в Конституционный Суд как конституционная жалоба.

Согласно Закону Украины «О Конституционном Суде Украины», формами обращения в Конституционный

Суд Украины являются конституционное представление и конституционное обращение. Законодатель определил понятие конституционного обращения как письменное ходатайство в Конституционный Суд Украины о необходимости официального толкования Конституции Украины и законов Украины с целью обеспечения реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также прав юридического лица» [9]. Такая возможность лиц направлять обращения в Конституционный Суд является важным правовым средством защиты прав человека и гражданина, а также прав юридических лиц.

При этом, по мнению П. Ткачука, сфера конституционного защиты основных прав и свобод человека в случае применения конституционных обращений уже, чем в случае конституционной жалобы. В случае конституционного обращения Конституционный суд Украины предоставляет разъяснения положений Конституции и законов Украины и осуществляет нормоконтроль только в отношении положений законов, тогда как в конституционной жалобе, кроме законов, нормоконтроль может осуществляться и в отношении подзаконных актов, судебных решений и бездействий органов власти. Однако следует учитывать, что сфера нормоконтроля в различных видах конституционных жалоб является различной и может распространяться только на законы [10, с. 76].

По нашему мнению, общественная необходимость во введении института конституционной жалобы в Украине обусловлена такой тенденцией, которая приобрела систематический характер: большинство конституционных обращений не рассматриваются Конституционным Судом Украины, а возвращается субъектам права на такое обращение.

Так, анализ практики Конституционного Суда Украины за 2007-2012 гг., которая касается конституционных обращений граждан свидетельствуют о том, что примерно половина из общего количества отказов в открытии конституционного производства относительно официального толкования норм законодательства – 214 определений, было принято Конституцион-

ным Судом Украины относительно обращений граждан – 100 определений. Самый высокий показатель отказов был в 2011 г. – 33 определения.

Необходимость введения института конституционной жалобы в Украине обусловлена и тем, что предмет рассмотрения конституционного обращения в Украине является ограниченным в отличие от предмета конституционной жалобы субъектов на такое обращение в зарубежных странах. В Украине он состоит только в официальном толкования Конституции Украины и законов Украины, что значительно уменьшает объем защиты прав и свобод человека и гражданина.

Таким образом, необходимым является внесение таких изменений в Конституцию Украины, Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» и в Регламент Конституционного Суда Украины: ввести институт индивидуальной конституционной жалобы, определить ее предмет и субъектов. Предметом рассмотрения должны стать законы Украины, нормативно-правовые акты Президента Украины, Верховной Рады, индивидуальные административные акты и судебные решения по конкретным делам. Субъектами – граждане Украины, юридические лица, иностранцы и лица без гражданства.

Введение института конституционной жалобы в Украине будет выступать гарантией развития демократии на конституционных началах, поскольку он будет частью механизма реализации такого принципа правового государства как связанность всех ветвей власти Конституции по вопросам реализации конституционных норм, закрепляющих основные права и свободы человека и гражданина. Фактически конституционная жалоба выступает не столько средством защиты конституционно определенных прав и свобод индивида, но гарантией конституционного строя в государстве: Конституционный Суд будет принимать решение относительно нарушений основных прав или других защищенных конституцией прав и свобод человека и гражданина, допущенных органами государственной власти, путем издания законодатель-

ных актов, актов управления, принятия судебного решения [11, с. 453].

Оценивая роль конституционной жалобы в укреплении демократических основ общества, М. Гультай констатирует, что она стимулирует осуществление всех основных функций демократии (учредительной, оптимизации государственных решений, содействия выполнению принятых решений, охранной и т. д.), однако основная ее роль проявляется при реализации контрольной функции демократии [6].

Очевидно, сегодня процесс включения в правовую систему Украины института конституционной жалобы характеризуется как сложный, что обусловлено не утвердившейся традицией непосредственного применения Конституции Украины судами и другими государственными органами, а так же исполнения решений Конституционного Суда Украины, хотя согласно действующему законодательству Украины они являются обязательными и подлежат исполнению на всей территории Украины.

Вышеизложенное позволяет сделать **вывод**, что введение института конституционной жалобы в Украине является необходимым. При этом его наличие не должно привести к злоупотреблению правом, чтобы не снизить эффективность конституционного правосудия. Поэтому в Конституции Украины необходимо закрепить норму, согласно которой, субъект имеет право на подачу конституционной жалобы в Конституционный Суд Украины только после того, как им были использованы все национальные способы правовой защиты, предусмотренные действующим законодательством Украины.

Список использованной литературы:

1. Скомороха В. Конституционное правосудие и права человека на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование и их обеспечение государством // Вестник Конституционного Суда Украины. – 2002. – № 5. – С. 62–69.
2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України

28 червня 1996 р. № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» 15 січня 2010 р. [Електронний ресурс]: офіційний сайт Європейського суду з прав людини. – Режим доступу : <http://www.echr.coe.int/Documents>.

4. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 жовтня 1950 р. // Офіційний Вісник України. – 1998. – № 13. – С. 270–302.

5. Селиванов А., Евграфов П. Конституційна жалоба громадян в реаліях сучасності / А. Селиванов, П. Евграфов // Право України 2003. – № 4. – С. 80–85.

6. Доклад судьи Конституционного Суда Украины М. Гультай на круглом столе «Конституция Украины в ценностном измерении» по случаю 16-й годовщины принятия Конституции Украины, которая состоялась 25 июня 2012 года в Конституционном Суде Украины [Электронный ресурс]: официальный сайт Конституционного суда Украины. – Режим доступа : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=190934>.

7. Гультай М. Функциональные характеристики института конституционной жалобы и модель ее введения в Украине / М. Гультай // Вестник Конституционного Суда Украины. – 2011. – № 4/5. – С. 185–193.

8. Радзиевская В. Конституционная жалоба как важная форма защиты прав и свобод человека в Конституционном Суде Украины // Журнал Киевского университета права. – 2009. – № 1. – С. 103–106.

9. О Конституционном Суде Украины: Закон Украины от 16 октября 1996 г. № 422/96- ВР // ВВР Украины. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

10. Ткачук П. М. Вопросы доступа граждан к конституционному правосудию в Украине/ П. М. Ткачук// Вестник Конституционного Суда Украины. – 2011. – № 4–5. – С. 74–81.

11. Портнов А. В. Введение института конституционной жалобы в Украине: теоретические и правовые проблемы, пути их решения / А. В. Портнов // Форум права.– 2009.– № 1.– С. 450–456.