

УДК 342.565.2

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ**

Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». –  
2015. - № 1. – С. 131-135.

**Т. О. Цимбалістий,**

к.ю.н., доцент,

*Тернопільський національний економічний університет*

Стаття присвячена дослідженню змісту і особливостей встановлених законодавством вимог при поданні конституційних звернень, виявлення існуючих проблем на основі аналізу багаторічної практики Конституційного Суду України у цій сфері.

***Ключові слова:** Конституційний Суд України, конституційна юрисдикція, конституційне звернення.*

Статья посвящена исследованию содержания и особенностей установленных законодательством требований при подаче конституционных обращений, выявление существующих проблем на основе анализа многолетней практики Конституционного Суда Украины в этой сфере.

***Ключевые слова:** Конституционный Суд Украины, конституционная юрисдикция, конституционное обращение.*

### **The constitutional appeal as a human rights tool**

The article investigates the content and features of the legislation requirements when submitting constitutional complaints, identify existing problems by analyzing long-term practice of the Constitutional Court of Ukraine in this area.

***Keywords:** Constitutional Court of Ukraine, constitutional jurisdiction, constitutional appeal.*

**Постановка проблеми.** Актуальність статті обумовлена тим, що важливе місце в механізмі реалізації і захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, головною гарантією правової охорони Конституції України є діяльність єдиного органу судового конституційного контролю - Конституційного Суду України. Дев'ятнадцятирічний досвід функціонування в Україні даного інституту дає підстави і приводи для аналізу багатьох проблем реалізації конституційної юрисдикції. В контексті визначення правового статусу особи сьогодні особливої актуальності набуває дослідження форм захисту прав людини Конституційним Судом України. Звичайно, цій меті підпорядковані чи не усі функції вітчизняного органу конституційної юрисдикції, проте особлива роль і проблемність в даному випадку притаманна інституту конституційного звернення. Йдеться як про потребу в удосконаленні існуючого механізму, так і про необхідність дотримання встановлених вимог при поданні конституційних звернень, недотримання яких дуже часто є причиною повернення конституційних звернень без розгляду.

**Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.** Проблеми захисту прав людини органом конституційної юстиції вже тривалий час досліджуються досить активно. Помітними при цьому є теоретичні напрацювання Ю. Барабаша, С. Боботова, В. Бринцева, М. Вітрука, В. Кампа, А. Івановської, О. Марцеляка, Ж. Овсепян, М. Савенка, М. Савчина, В. Скоморохи, А. Селіванова, П. Стецюка, А. Портнова, П. Ткачука, В. Тихого, Ю. Тодики, М. Тесленко, С. Шевчука, В. Шаповала. Попри вагомий теоретичний напрацювання проблеми часто виникають у практичній площині реалізації права на конституційне звернення, що зумовлює необхідність подальших наукових пошуків у цій сфері. Виходячи з цього, **метою даної статті** є дослідження змісту і особливостей встановлених вимог при поданні конституційних звернень, виявлення існуючих проблем на основі аналізу багаторічної практики Конституційного Суду України у цій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційний Суд України не наділений правом з власної ініціативи порушувати провадження у справах, вирішення яких віднесено до його повноважень. Приводом для розгляду справи у Конституційному Суді України є надходження до нього звернень визначених законодавством суб'єктів. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року (далі – Закон), формами звернення до Конституційного Суду України є конституційне подання та конституційне звернення. Форма звернення залежить від суб'єкта звернення та кола питань, з приводу вирішення яких він звертається до Конституційного Суду України.

Конституційне звернення - це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи (ст. 42 Закону).

Суб'єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом України у справах щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, відповідно до ст. 43 Закону є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. Згідно з позицією Конституційного Суду України, конституційне звернення вноситься особою, яка є суб'єктом відповідних конституційних прав і свобод та має підстави стверджувати про їх порушення або можливість порушення внаслідок неоднозначного застосування норм Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади, а тому прагне отримати офіційну інтерпретацію норм, які були застосовані при розв'язанні спірних правовідносин з метою забезпечення реалізації чи захисту своїх прав та свобод. Таким чином, законодавець визначив коло суб'єктів права на конституційне звернення і не передбачив передачі права на його внесення іншим особам [1]. Отже, конституційне звернення за своїм підписом вносить особа, чий права порушено; у тексті звернення відповідно до пункту 2

частини другої статті 42 Закону вона визначає свого представника, якому доручає представляти свої інтереси в конституційному провадженні в Конституційному Суді України, та підтверджує такі його повноваження шляхом доручення відповідного документу (довіреності, доручення, договору про надання правової допомоги тощо) або його копії.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, викладеною в Ухвалі від 13 лютого 2003 року № 11-у/2003, юридична особа має діяти через свої статутні органи, діяльність яких розглядається як дії самої юридичної особи. Тому конституційне звернення від юридичної особи подається до Конституційного Суду України через представника органу управління (чи керівника), якого визначено відповідно до закону статутом, положенням чи іншим установчим документом.

Суб'єкт права на конституційне звернення відповідно до пункту 2 частини другої статті 42 Закону України „Про Конституційний Суд України“ саме у конституційному зверненні визначає свого представника, який буде представляти його інтереси в конституційному провадженні.

Таким чином, Закон України „Про Конституційний Суд України“ не передбачає передачу права на звернення до Конституційного Суду України належним суб'єктом права на конституційне звернення іншій особі. З огляду на вищенаведене, звернення від юридичних осіб, підписані керівниками, мають містити відомості, чи керівник уповноважений одноособово звертатися від імені юридичної особи (наприклад, відповідні витяги із статуту).

Відповідно до статті 150 Конституції України і статті 13 Закону, Конституційний Суд України за конституційними зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб ухвалює рішення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України. Офіційне тлумачення будь-яких інших нормативно-правових актів органів державної влади не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України його юрисдикція поширюється лише на чинні нормативно-правові акти [2]. Нормативні акти, які на момент внесення клопотання до Конституційного Суду України втратили чинність, тлумаченню не підлягають.

Крім приводу (конституційне подання та конституційне звернення), Закон вимагає ще наявності підстав для розгляду справи у Конституційному Суді України. Підстави для розгляду справи у Конституційному Суді України можуть бути різними залежно від категорії справ, щодо вирішення яких відповідні суб'єкти звертаються до Конституційного Суду України. Єдиною підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України судами України (загальної юрисдикції), 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). Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Ухвалі від 12 травня 2010 року № 31-у/2010 „під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин“.

При підготовці конституційного звернення найбільш суттєвим є доведення неоднозначності застосування положень Конституції або законів України судами України, іншими органами державної влади. Суб'єкт права на конституційне звернення повинен надати достовірні документи, які вказують на різне розуміння і застосування положення закону за однакових обставин. До однакових обставин можна віднести, наприклад, випадки, коли суди загальної юрисдикції розглядали справи однієї категорії з однаковим чи подібним предметом позову, або інші

органи державної влади приймали рішення щодо одного кола питань за зверненнями певних суб'єктів.

Суб'єкт права на конституційне звернення повинен пояснити, які саме його конституційні права і яким чином порушені чи можуть бути порушені внаслідок неоднозначного застосування положень Конституції та законів, про офіційне тлумачення яких йдеться.

Неоднозначність застосування положень Конституції або законів України має бути підтверджена документально відповідними рішеннями судів загальної юрисдикції, інших органів державної влади.

При цьому листи-відповіді органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які містять лише позицію цих органів і не пов'язані із правозастосуванням положень нормативно-правових актів, офіційне тлумачення яких просить дати автор клопотання, не можуть розглядатися як акти неоднозначного застосування їх положень [3].

Матеріали, у яких відповідні положення Конституції України або законів України не застосовувалися, не можуть бути розглянуті Конституційним Судом України як такі, що підтверджують неоднозначне застосування таких положень судами України, іншими органами державної влади [4].

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України скасовані судами вищої інстанції рішення не можуть враховуватися при вирішенні питання про неоднозначність застосування судами норм законодавства [5]. Сам факт скасування повноважними органами чи посадовими особами актів інших органів чи посадових осіб не є аргументом неоднозначного розуміння, а відтак і застосування тих чи інших положень законів [6].

При обґрунтуванні наявності неоднозначності також необхідно враховувати правову позицію Конституційного Суду України, викладену в Ухвалі від 13 жовтня 2005 року № 36-у/2005: „рішення судів загальної юрисдикції різних інстанцій у конкретній справі між тими самими

сторонами, про той же предмет і з тих же підстав не визнаються фактом неоднозначного застосування норми закону“.

Обґрунтовуючи необхідність в офіційному тлумаченні суб'єкт права на конституційне звернення повинен не тільки навести факти неоднозначного застосування судами України або іншими органами державної влади положень Конституції України або законів України, про офіційне тлумачення яких йдеться в конституційному зверненні, але й підтвердити такі факти документально.

На підтвердження фактів неоднозначного застосування судами загальної юрисдикції положень Конституції та законів України надаються копії рішень, виготовлені апаратом суду, або узяті з Єдиного державного реєстру судових рішень. Згідно з частиною п'ятою статті 9 Закону України „Про доступ до судових рішень“, копія судового рішення, виготовлена апаратом суду, засвідчується відповідальною службовою особою апарату суду та печаткою суду із зазначенням дати.

Також слід зауважити, що тексти рішень, ухвалених судами першої та апеляційної інстанцій, роздруковані з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, можуть не містити інформації про набрання судовими рішеннями законної сили, про їх перегляд в апеляційному та касаційному порядку та про результати такого перегляду, а тому вони не є беззаперечним доказом наявності неоднозначного застосування положень законодавчих актів. З огляду на згадане доцільно використовувати рішення судів касаційної інстанції, надаючи Конституційному Суду України їх копії із зазначенням реквізитів документу в Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Типовою помилкою, якої припускаються суб'єкти права на конституційне звернення, є прохання „розтлумачити“ (роз'яснити) не суть норми, а порядок практичного її застосування, тобто показати, як, коли, яким чином має діяти той чи інший суб'єкт права в конкретних правових ситуаціях відповідно до вимог правової норми. Конституційний Суд

України кваліфікує такі випадки як прохання консультації щодо правозастосування; при цьому він виходить з того, що „офіційне тлумачення і застосування правових норм є різними видами юридичної діяльності. Офіційним тлумаченням вважається діяльність компетентного органу державної влади щодо з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норм права з метою найбільш правильної їх реалізації). Правозастосовна діяльність полягає в індивідуалізації правових норм щодо конкретних суб'єктів і конкретних випадків, тобто в установленні фактичних обставин справи і підборі правових норм, які відповідають цим обставинам. Пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування до конкретного випадку є складовою правозастосування. Надання консультацій чи роз'яснень з цього приводу не належить до повноважень Конституційного Суду України“ (Ухвали від 31 березня 2010 року № 15-у/2010, від 8 лютого 2011 року № 3-у/2011).

Окремо слід наголосити, що суб'єкти права на конституційне звернення не наділені правом порушувати перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) актів, визначених у частині першій статті 150 Конституції України (Ухвала від 7 квітня 2009 року № 18-у/2009). Також безпідставними у конституційних зверненнях є і вимоги перевірити на відповідність Конституції України відомчі правові акти (накази, інструкції тощо), а також правові акти індивідуального значення (зокрема, рішення судів загальної юрисдикції). Перевірка таких актів на відповідність Конституції України до повноважень Конституційного Суду України не належить.

Подаючи до Конституційного Суду України конституційні звернення, громадяни мають усвідомлювати, що ці клопотання опрацьовуються у Конституційному Суді України відповідно до Закону України „Про Конституційний Суд України“, а не відповідно до Закону України „Про



звернення громадян“. Необхідно чітко розуміти різницю між конституційним зверненням (його предметом є положення Конституції чи законів України, що потребують офіційного тлумачення) та звичайними зверненнями – заявою, запитом, скаргою, предметом яких можуть бути інші питання діяльності Конституційного Суду України. Громадяни на підставах та в порядку, визначених Законом України „Про звернення громадян“, можуть звернутися до Конституційного Суду України зі звичайною заявою, скаргою, запитом, які будуть розглянуті в порядку, визначеному цим законом. Однак, якщо ці звернення матимуть назву „конституційне звернення“, громадянину надсилається повідомлення Секретаріату Конституційного Суду України про невідповідність вимогам Закону України „Про Конституційний Суд України“ такого звернення [7].

**Висновок.** Усі зазначені вище вимоги до конституційних звернень є однаково обов’язковими. Наслідком їх недотримання може бути винесення Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі на підставі пунктів 1, 2, 3 статті 45 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – відсутність встановленого Конституцією України, цим Законом права на конституційне звернення, невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Конституцією України, цим Законом, непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному зверненні.

Про допущені у зверненнях помилки й недоліки Секретаріат Конституційного Суду України надсилає авторам конституційних звернень, у яких зазначених вище вимог не дотримано, відповідні листи. Зазначені повідомлення (листи) Секретаріату Конституційного Суду України не є процесуальними документами про відмову у відкритті конституційного провадження. Вони не позбавляють права на повторне звернення до Конституційного Суду України з цього ж питання, більше того, мають на меті надати авторам клопотань допомогу у приведенні конституційних

звернень у відповідність до вимог Закону і запобігти прийняттю Конституційним Судом України ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження за цим зверненням, яка є остаточною і оскарженню не підлягає.

### **Список використаних джерел**

1. Ухвала Конституційного Суду України від 31 травня 2011 р. № 15-у/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015u710-11>.
2. Рішення КСУ від 14 листопада 2001 р. № 15–рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v054u710-01>.
3. Ухвала КСУ від 3 березня 2009 року № 13-у/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>
4. Ухвала КСУ від 26 жовтня 2011 року № 54-у/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v054u710-11>.
5. Ухвала КСУ від 27 грудня 2001 року № 40-у/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-08>.
6. Ухвала КСУ від 25 листопада 2009 року № 59-у/2009 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-09>.
7. Інформаційно-методичні матеріали для громадян, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб щодо підготовки конституційних звернень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/133816>