

Офіційне тлумачення Конституційним Судом України
Конституції та законів України як форма захисту
прав і свобод людини і громадянина

Актуальні питання реформування правової системи України: Зб. наук. ст. за матеріалами III міжнародної науково-практичної конференції, м. Луцьк, 2-3 червня 2006 р.: У 2-х т. / Уклад. Т. Д. Климчук, І. Н. Якушев. – Луцьк: РВВ “Вежа”. – 2006. – Т. 1. – С. 222-226.

*Цимбалістий Т. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного і
міжнародного права Юридичного факультету
Тернопільського державного економічного університету*

У кожній правовій державі існують різні організаційно-правові способи забезпечення і захисту прав та свобод людини і громадянина. Важливе місце серед них займає діяльність органів конституційної юстиції в процесі здійснення ними судового конституційного контролю. Проте в Україні захист Конституційним Судом прав і свобод людини і громадянина має місце і при здійсненні ним іншої важливої своєї функції – офіційного тлумачення Конституції і законів України.

Разом з очевидними успіхами законодавчого регулювання цієї діяльності існують певні проблеми, що потребують обговорення і вирішення яких пов'язане з необхідністю певного коригування законодавства. Тому у цій статті зроблено аналіз сучасного стану правового регулювання згаданого аспекту діяльності Конституційного Суду України, визначено існуючі у цій сфері проблеми, а також визначено імовірні шляхи їх вирішення.

Закон України «Про Конституційний Суд України» у статтях 42 і 43 визначає можливість звернення громадян до Конституційного Суду за захистом конституційних прав і свобод за допомогою інституту «конституційного звернення». Конституційним зверненням є 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.

Суб'єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом у випадках офіційного тлумачення Конституції та законів України є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи (ст. 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Таким чином, Закон передбачає можливість безпосереднього звернення фізичних і юридичних осіб до Конституційного Суду України, обмежуючи при цьому предмет такого звернення офіційним тлумаченням Конституції та законів України. На думку М. Савчина, повноваження Конституційного Суду щодо тлумачення Конституції та законів України є прямим засобом захисту прав і свобод людини. [1, 38]

Повноваження Конституційного Суду розглядати конституційні звернення фізичних і юридичних осіб повністю відповідають змісту ч. 2 ст. 22 Конституції України, відповідно до якої звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Це конституційне право не може бути скасоване.

Об'єктом офіційного тлумачення Конституційного Суду України є чинна Конституція України та закони України, прийняті як до, так і після набуття чинності Конституцією України. Закони, які не набрали чинності або втратили силу, офіційному тлумаченню не підлягають.

Підставою для офіційного тлумачення Конституції або законів України за конституційними зверненнями фізичних та юридичних осіб є тільки ті положення цих правових актів, які застосовані або підлягають застосуванню щодо суб'єкта конституційного звернення в конкретній справі, і це призвело чи може призвести до порушення його конкретного конституційного права, тобто підставою є наявність неоднозначного застосування положень Конституції або законів України іншими органами державної влади.

Неоднозначність (множинність) застосування положень Конституції або законів України полягає в тому, що за юридично однакових обставин у справах

однієї і тієї ж категорії положення Конституції або законів України застосовуються по-різному, неоднаково в правозастосовній загальнодержавній практиці. Тому Конституційний Суд України повинен дійти однозначного розуміння закону для його однозначного застосування. Тобто застосування завжди і всюди однаково, виходячи з одного і того ж змісту закону.

Як влучно зауважує В.Тихий, неоднозначність застосування положень Конституції України або законів України може бути обумовлена їх нечіткістю, двозначністю, розпливчастістю, неточністю або неправильним розумінням тощо. Офіційне тлумачення саме і покликане подолати ці обставини, зробити, зокрема, нечіткі положення зрозумілими і усунути неоднозначність у застосуванні правових норм [2, 68].

Для того щоб зрозуміти спосіб захисту прав і свобод людини шляхом конституційного звернення з приводу офіційного тлумачення Конституції та законів України, необхідно з'ясувати, що собою являє офіційне тлумачення, його межі, проблеми з якими стикається Конституційний Суд при здійсненні цього повноваження.

Офіційне тлумачення – це тлумачення правової норми (Конституції і законів України) уповноваженим органом (Конституційним Судом України), сформульоване у спеціальному акті (рішенні Конституційного Суду), роз'яснення змісту і мети правових норм, яке є загальнообов'язковим для всіх суб'єктів їх застосування і реалізації. За характером офіційне тлумачення є нормативним – поширюється на невизначене коло осіб, призначене для багаторазового застосування і є загальнообов'язковим; та казуальним – полягає у тлумаченні правової норми у конкретному випадку і є також загальнообов'язковим. Суб'єкт права на конституційне звернення повинен обґрунтувати необхідність в офіційному тлумаченні положень Конституції або законів України, навести конкретні факти або обставини, які свідчать, що його конституційні права і свободи порушені або можуть бути порушені в результаті наявності неоднозначного застосування тих чи інших положень Конституції або законів України, іншими органами державної влади.

Яких правил повинен дотримуватись Конституційний Суд в процесі офіційного тлумачення Конституції та законів України? Перш за все він повинен дотримуватися відповідних меж такого тлумачення. Проблема меж тлумачення зводиться до того, якою є юридична сила рішень Конституційного Суду, чи може він переглядати свою правову позицію, сам себе «самообмежити»?

Це питання має практичне значення, бо це пов'язано з можливістю втручання Конституційного Суду в межі компетенції інших владних структур. Безумовно свою правотлумачну діяльність Конституційний Суд повинен будувати на основі Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України». Конституційний Суд має право тільки тлумачити норми Конституції і законів України, а не бути «другим» законодавцем. Як зазначають В. Тацій і Ю. Тодика, критерій тут один: конституційний суддя не може вносити нічого нового в норму, яка ним тлумачиться, інакше він перетвориться на законодавця, а це не є функцією єдиного органу конституційної юрисдикції [3, 62].

Крім того юридична сила інтерпретаційних актів не може прирівнюватись до сили нормативно-правових актів, які є предметом тлумачення. Законодавчий орган має право прийняти новий закон, змінити його норми, що були предметом тлумачення, які втратять таким чином юридичну силу, а одночасно й припиниться дія інтерпретаційного акта. Тобто будь-який інтерпретаційний акт носить допоміжний характер. Конституційний Суд має право відкрити нове провадження у справі при виявленні нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку у справі (ст. 68 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Якщо ж прийнято помилкове рішення Судом і всі обставини справи були відомі, то Конституційний Суд не може подолати свою правову позицію. Тому вважається за доцільне надати Конституційному Суду право перегляду своєї правової позиції або знайти інші механізми вирішення цієї проблеми.

У конституційній юрисдикції існує також проблематичність тлумачення під впливом таких факторів: 1) якщо на суддів впливають зовнішні фактори і

чинники (політичні, економічні тощо); 2) якщо судді перебувають під впливом своїх почуттів і сприйняття, ідеологічних переконань і вподобань.

Мабуть, найправильніше буде, коли даючи тлумачення суддя буде поширювати чинний закон, обираючи метод тлумачення, який розширює права і свободи людини. Тут цілком можна погодитись із позицією Х. Кіліч, згідно з якою даючи тлумачення, суддя повинен відсторонитися від негативного впливу свого оточення та свого власного світу і винести своє рішення незалежно від обставин. Моральні цінності мають оберігати суддів від помилок [4, 48]

На думку А. Селіванова головна перевага тлумачення як предмета діяльності Конституційного Суду полягає в осягненні смислу, основ і логіки права щодо конкретних юридичних формул і проблем. Таким чином, тлумачення правових норм, категорій, понять, яке здійснюється Конституційним Судом, практично продовжує функцію Верховної Ради України у забезпеченні правопорядку в державі, але виключно як збагачення фактичної правової основи суспільного життя [5, 37].

Важливо звернути увагу ще на таку деталь: якщо при тлумаченні закону України (його окремих положень) була встановлена наявність ознак його невідповідності Конституції України, Конституційний Суд у цьому ж провадженні вирішує питання щодо неконституційності цього закону (ч.2 ст.95 Закону України «Про Конституційний Суд України»). В цьому випадку законодавець наділив Конституційний Суд правом за власною ініціативою приймати рішення про відповідність Конституції України того чи іншого закону (його окремих положень). Тому звернення громадян з питань офіційного тлумачення до Конституційного Суду можуть спричинити розгляд питань щодо конституційності законів. Це свідчить про те, що і фізичні особи також мають право (хоч і не прямо) порушувати питання про конституційність закону. Дане положення є надзвичайно важливим засобом захисту прав і свобод саме для кожного громадянина, який не є суб'єктом конституційного подання з питань відповідності Конституції України законів та інших правових актів, але потерпає

від свавілля державних органів, які по-різному або неправильно застосовують положення Конституції та законів України [6, 87].

Серед процедур, які використовують органи конституційної юрисдикції в багатьох зарубіжних країнах для захисту прав та свобод людини і громадянина, чи не найпопулярнішим є розгляд конституційних скарг. Сутність інституту конституційної скарги сьогодні зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності владних актів, якими порушується, на їх думку, їхні права і свободи.

Конституційна скарга – це специфічне право громадянина звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням перевірити конституційність владних актів, що порушують як він вважає, його конституційні права [7, 94]. Цей інститут має свої особливості: в одних країнах захисту за допомогою конституційної скарги підлягають усі конституційні права і свободи, в інших – існує певний перелік, який включає громадянські та політичні права.

На жаль, законодавством України серед механізмів забезпечення прав і свобод людини і громадянина конституційна скарга не передбачена. Але чи є важливим цей інститут і яку б користь він міг би принести науці і практиці українського конституціоналізму?

З одного боку можна погодитись з тим, що відсутність конституційної скарги сприяє зосередженню Конституційного Суду України на найважливіших питаннях суспільно-правового життя, а існування цього інституту призведе до його перевантаження. Разом з цим це обмежує можливості громадян щодо захисту своїх прав національними правовими засобами, зокрема і в Конституційному Суді. Крім того, така позиція слабо узгоджується з принципами правової держави, утвердження якої безпосередньо пов'язане з процесуальною стороною її діяльності як гаранта захисту прав і свобод людини і громадянина.

Можна вважати, що перевірка законів на конституційність, у спосіб, передбачений чинним законодавством, є досить надійною, оскільки більшість подань суб'єктів, передбачених ст. 40 Закону України «Про Конституційний Суд

України», та рішень, прийнятих по них стосуються саме захисту прав і свобод людини і громадянина. Але, на жаль, громадянин не вправі відстояти і захистити безпосередньо, як визначено у ч. 3 ст. 8 Конституції України, свої конституційні права і свободи, оскільки ст. 50 Основного Закону не відносить громадянина до суб'єктів права звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності правових актів.

Слід визнати, що відсутність сьогодні у людини права подавати до Конституційного Суду конституційну скаргу є однією із суттєвих прогалин конституційного правосуддя і обмеженням гарантій щодо оскарження неправових законів. Слушною є думка А. Селіванова і П. Євграфова про те, що якщо акт чи діяльність держави не відповідає Конституції України, або коли вони реалізовані в сфері, яка нею не регулюється, тоді є підстави вивчити докази і обґрунтування громадянина щодо порушених прав і свобод. Таким чином конституційна скарга одного громадянина може вирішити питання, які стосуються прав мільйонів громадян [8, 83].

Необхідно підкреслити, що сама ідея конституційної скарги як гарантії захисту прав і свобод людини не передбачає оспорювання рішень органів держави, які прийняті на основі закону, а лише власне самого закону.

В тих країнах, де інститут конституційної скарги закріплений в законодавстві, її можуть подавати насамперед індивіди, права яких, на їх погляд, порушені. Крім цього, в інтересах індивіда її, як правило, можуть подавати громадські організації і державні органи (наприклад, уповноважений з прав людини), які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини. В деяких країнах поряд з конституційними скаргами індивідів допускаються так звані народні скарги, тобто скарги групи осіб в громадських інтересах.

Цікавим є досвід правового регулювання конституційної скарги у Польщі, де конституційна скарга може бути внесена до Конституційного Трибуналу після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон "Про Конституційний Трибунал" формулює і інші обмеження надходження скарг з

метою створення Трибуналу можливостей для нормальної і ефективної роботи.

Серед таких обмежень:

- обмеження термінів подання скарги – три місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним органом;
- наявність встановленої форми скарги;
- наявність процедури попереднього розгляду скарги [9].

Крім цього, обмеженням по суті є вимоги, що стосуються суб'єктів і предмету оскарження.

Польський варіант захисту прав і свобод людини і громадянина органом конституційної юстиції заслуговує на увагу і в Україні. Особливо це стосується регулювання інституту конституційної скарги. У зв'язку з цим було б доцільно скористатися цим досвідом і надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України, але після використання всіх інших правових засобів.

Таким чином, інститут конституційної скарги є безумовно необхідним, але його запровадження потребує внесення змін до Конституції України та до Закону України «Про Конституційний Суд України». Для цього варто запропонувати парламенту закріпити у п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції серед повноважень Конституційного Суду України положення про те, що правом на звернення з індивідуальною чи колективною скаргою на порушення конституційних прав і свобод наділені громадяни, права і свободи яких порушуються законом. Право на конституційну скаргу важливо надати не тільки громадянам України, а й іноземним громадянам, особам без громадянства і об'єднанням громадян. Цей підхід цілком відповідатиме положенню ч. 3 ст. 8 Конституції України, оскільки іноземці та апатриди користуються правами (за деякими винятками) і несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України.

Отже, очевидним є те, що недоліки в діяльності владних структур щодо реалізації і захисту прав людини вказують на те, що постановка питання про право громадян на конституційну скаргу є назрілою державною потребою, оскільки суспільство не може самостійно розв'язати цю проблему. Залишити без

уваги відсутність у громадян України такого важливого конституційного права означає обмежувати велике призначення Конституції, яка є основою формування демократії та громадянського суспільства в нашій державі.

Використані джерела:

1. Савчин М. Конституційний Суд України в механізмі гарантування прав і свобод людини // Право України. – 1999. - №4. – с.35 – 38.

2. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. - №2. – с.67 – 71.

3. Тацій В., Тодика Ю. Межі тлумачення Конституційним Судом України Конституції і законів України // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. - №2. – с. 60 – 64.

4. Кіліч Х. Проблема тлумачення в конституційній юрисдикції// Вісник Конституційного Суду України. – 2002. - №4. – с. 47 – 49.

5. Селіванов А. Теоретичні і практичні погляди на тлумачення Конституційним Судом України норм законодавства // Право України. – 1999. - №10. – с.37 – 40.

6. Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина в конституційному судочинстві України // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. - №1. – с. 84 – 89.

7. Тесленко М.В. Конституційна юрисдикція в Україні: Навч. посібник. К.: «Школа». – 2003. – 256с.

8. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. – 2003. - № 4. – с. 80 – 85.

9. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r. // www.trybunal.gov.pl.