

Чистоколяний Я. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

### THE MAIN PROBLEMS OF HUMAN RIGHTS ACTIVITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Стаття присвячена розгляді основних проблем правозахисної діяльності Конституційного Суду України. Автор вважає, що, крім самостійного значення, він відіграє в постсоціалістичних державах Європи роль чинника протиції авторитарним тенденціям, які подекуди виявляються в їх політичному житті. Цим пояснюється актуальність питання і необхідність його дослідження. У даній публікації доводиться, що найважливішими з названих проблем є загальнополітичні, проблеми конституційного розвитку, незалежності конституційної юстиції, можливостей громадян звертатися за захистом своїх прав до неї, недостатньо активної діяльності самого Суду в порівнянні з такими ж інститутами в європейських державах. Загальний висновок полягає у визнанні складності вказаних проблем, що вимагає значних зусиль суспільства, держави і науковців для їх вирішення.

**Ключові слова:** Конституційний Суд України, конституційна юстиція, конституційний розвиток, незалежність Суду, права і свободи людини і громадянина, забезпечення прав людини.

Статья посвящена рассмотрению основных проблем правозащитной деятельности Конституционного Суда Украины. Автор полагает, что, кроме самостоятельного значения, он играет в постсоциалистических государствах Европы роль фактора противодействия авторитарным тенденциям, которые иногда проявляются в их политической жизни. В данной публикации доказывается, что важнейшими из названных проблем являются общеполитические, проблемы конституционного развития, независимости конституционной юстиции, возможностей граждан обращаться за защитой своих прав, недостаточно активной деятельности самого Суда в сравнении с такими же институтами в европейских государствах. Общий вывод состоит в признании сложности указанных проблем, что требует значительных усилий общества, государства и ученых для их решения.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Украины, конституционная юстиция, конституционное развитие, независимость Суда, права и свободы человека и гражданина, обеспечение прав человека.

The article is devoted to exploration of the main problems of the human rights activity of the Constitutional Court of Ukraine. The author considers that, aside from its independent importance, it plays the role of a counteracting factor to authoritarian tendencies that sometimes are apparent in the political life of European post-socialist countries. The latter is especially true for post-Soviet countries, to a certain extent including Ukraine. This publication demonstrates that most significant of these issues are general political problems, problems of constitutional development, constitutional justice independence, citizens' ability to appeal for protection of their rights, insufficient activity of the Court itself in comparison to similar institutions in European countries. The overall conclusion lies in acknowledging the difficulty of the mentioned problems, which requires significant efforts of society, state and scholars for their resolving.

**Key words:** Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice, constitutional development, independence of the Court, human rights and freedoms, promotion of human rights.

Згідно з принципами європейського права на конституційну юстицію покладається виконання двох головних функцій: по-перше, бути охоронцем конституції, по-друге – бути захисником прав людини і громадянина. У постсоціалістичних державах із ними органічно поєднується також функція протидії авторитарним проявам. Як зазначає словенський правник, доктор Б. Бугаріч, після повалення Берлінського муру й колапсу «комунізму» здавалося, що перемога ліберальної демократії, верховенства права, прав і свобод людини набула незворотного характеру. Особливо в державах, котрі не тільки «повернулися до Європи», але й стали членами ЄС. Та практика, констатує професор, демонструє подекуди явища, протилежні очікуванням. Тобто прояви авторитарних тенденцій у політичному житті багатьох країн «нової демократії» [1, с. 1]. Вони, до речі, виявляються в зазичаннях на засаді конституціоналізму, принцип розподілу влади й часто-густо – на права і свободи людини. Зрозуміло, в першу чергу, останнє виявляється в пострадянських державах, серед яких є і Україна. Що

й не дивно з огляду на практично повну відсутність історичного досвіду демократичного конституційного розвитку, визнання та забезпечення прав людини. Отже, дослідження комплексу питань, пов'язаних із правозахисною діяльністю Конституційного Суду України (далі – КСУ), має практичну і теоретичну актуальність та значення. І, як здається, поперед усе доцільно визнати, встановити й з'ясувати основні проблеми цієї діяльності, котрі вимагають першочергового вирішення задля підвищення її ефективності.

Українські науковці приділяють їм певну увагу. Між ними – А. Гусєв, А. Івановська, В. Кампо, С. Ківалов, О. Климович, О. Мартинюк, В. Муравйов, І. Петрів, А. Селіванов, І. Сліденко, А. Стрижак, Т. Цимбалистий та багато інших. Варто зазначити, що з набуттям чинності змін до Конституції України стосовно правосуддя та нового закону про Конституційний Суд України значно посилилася увага дослідників і практиків до інституту конституційної скарги. Із публікацій на цю тему можна виділити статті О. Водянінкова, В. Лемака, О. Пе-

тришина, А. Селіванова, І. Юрійчука, збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні [2]. Оцінюючи стан розроблення обраної проблематики, є підстави констатувати, що переважну увагу науковці приділяють нормативно-правовим аспектам, самому конституційному законодавству, його еволюції, механізму регулювання виконання КСУ правозахисної функції тощо. Водночас меншу увагу привертають політичні, інституціональні аспекти, питання ефективності діяльності КСУ і т.п. Те ж стосується проблем взаємодії національного й міжнародного права, особливо значення Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., використання судової практики Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ), теоретико-методологічних проблем тлумачення норм прав людини тощо. Зрозуміло, певні зрушення відбуваються в цьому напрямку, що вказує на початок нового етапу дослідження проблем діяльності КСУ.

Виходячи з актуальності теми та ступеню її розробки, автор вбачає мету і задачі своєї статті в розгляді деяких проблем захисту прав і свобод людини і громадянина КСУ, переважно зумовлених станом конституційного розвитку країни, активністю громадян, станом незалежності органу конституційної юстиції, «продуктивністю» його діяльності, можливостями громадян звертатися до КСУ за захистом прав і свобод. Дослідження вказаних питань у числі іншого дасть зможу більш точно встановити і становище із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина. Водночас більш зрозумілими стануть шляхи та методи підвищення результативності правозахисної діяльності Суду.

Щодо загального стану з реалізацією людських прав і свобод (Human Rights), на нашу думку, достатньо привести судження відомого правника В. Кампо, висловлені в одній із його публікацій. У країнах передхідної демократії, зрозуміло – і в Україні, про необхідність їх забезпечення, зазначає він, «багато говориться, пишеться, але поки що мало робиться на практиці. Влада цих країн мало зацікавлена в повноцінній реалізації даного інституту, а тому обмежується лише формальним його впровадженням. У кінцевому рахунку повноцінна реалізація прав людини мала б означати підпорядкування державної влади положенням конституції та законів, як це існує в країнах сталої демократії ... та поки що це майже неможливо через всевладдя правлячого класу на чолі з олігархією» [4]. Вказує вчений і на такий негативний чинник стосовно реалізації прав і свобод людини, як перебування значної частини населення під впливом пережитків тоталітарного минулого, традиційно популістської культури, політичних міфів тощо. У результаті «люди фактично не можуть належним станом використовувати конституційні інститути у своїх інтересах». На його думку, докорінним способом може змінити ситуацію сам народ, коли він стане реальним суб'єктом політичного процесу й буде активно відстоювати свої права. Як це роблять народи в країнах сталої демократії. А для цього йому доведеться пройти різні випробування, піднятися на своєрідний «чартерський рух»

(за аналогією з рухом «чартеристів» у Англії всередині 19 століття за права для найманих працівників). Саме такий рух, на думку В. Кампо, мав би привести країну до конституційного правління, а відтак – до повноцінної реалізації прав і свобод [3].

Отже, оскільки все це відсутнє в політичному житті України, то немає підстав і очікувати на високоефективну правозахисну діяльність КСУ. Як і на серйозні сподівання суспільства на Суд. У цьому, вочевидь, і полягає основна проблема виконання ним своєї основної функції, котра не може бути вирішена виключно зусиллями Суду.

У наукових публікаціях достатньо висвітлене питання про форми захисту прав і свобод людини й громадянина у КСУ. Донедавна вони обмежувалися конституційним контролем та розглядом конституційних звернень про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України [4, с. 89]. Після вступу до дії змін до Конституції в частині правосуддя від 2 червня 2016 р. (Закон № 3524) і закону про КСУ від 13 липня 2017 р. до них додано і конституційну скаргу, яка теоретично може полегшити доступ пересічному громадянинові (особі) до конституційного правосуддя, в перспективі навіть протидіяти державному свавіллю. Правда, з іншого боку, в разі неефективності – викликати й чергове нездоволення суспільства. За своїм типом вона належить до «нормативних», чи «неповних» скарг. Це означає право громадянина або іншої особи оскаржити лише закон, а не будь-який нормативно-правовий акт, який застосовано в остаточному вирішенні юридичної справи за участю скаржника в разі, коли він вважає, що вказаний закон чи закони суперечать Конституції України. І, зрозуміло, може надати необхідну аргументацію. Із запровадженням даного інституту було скасовано право осіб на конституційне звернення й, імовірно, право КСУ офіційно тлумачити закони України. Таким чином, залишається проблема доступу громадян до конституційного правосуддя.

Що стосується оцінки діяльності КСУ, в публікаціях висловлюються різні погляди. Так, у доповіді на Міжнародній науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини є найважливішим завданням держави (27 червня 2018 р.)» у КСУ професор О. Марцеляк зазначив, що Суд займає провідне місце в захисті прав і свобод людини. За його підрахунками, КСУ ухвалив із часу заснування більше 300 рішень, із яких близько 90% спрямовані на захист прав і свобод людини [5]. Але, на думку теж відомого правника і політичного діяча В. Мусіяки, КСУ поступово отримав неофіційний статус політичного органу, основу діяльності якого склала політична доцільність, а не Конституція [6]. Зрозуміло, в цьому разі важко очікувати на ефективну правозахисну діяльність Суду. Він займає важливе місце в політичній системі суспільства, тому актуальним є й питання його авторитету. За окремими даними, в жовтні 2017 р. йому повністю довіряли лише 2,6% і частково – 12,3% опитаних респондентів. Це дещо вище за рівень довіри до інших інститутів державної влади, та все ж таки недостатньо для того, щоб захищати права і свободи громадян ефективно

[7, с. 183]. Правда, на офіційному сайті КСУ нещодавно з'явилася інформація про зростання довіри до нього. Але поки що не зовсім зрозуміло, на підставі яких зрушень у діяльності Суду [8].

На нашу думку, правозахисній діяльності КСУ мало сприє і його певна залежність від державних інститутів, особливо інституту Президента, про що неодноразово вказувалося в наукових і публіцистичних статтях. Найчастіше підставою для таких висновків слугувало відоме рішення КСУ від 30 вересня 20010 р. про скасування закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 р., хоча малися й інші підстави. Адже, як вказував хорватський науковець, доктор М. Арлович, «незалежність і нейтралітет Конституційного суду та його суддів у першу чергу розуміються стосовно інших державних органів (законодавчих, виконавчих та судових), а також впливів і можливого тиску з боку будь-якого центру влади або окремих осіб. Для цього потрібні сприятливі політичні і соціальні умови, а по-перед все – розвинута громадська обізнаність про роль і значимість діяльності конституційного суду в забезпеченні конституційності і законності, верховенства права й правової безпеки» [9].

Нагадаємо, що згідно зі ст. 6 (1а) Статуту Конференції європейських конституційних судів, членом якої є І КСУ, вони мають здійснювати свою діяльність відповідно до принципу незалежності судових органів та будучи пов’язаними основоположними принципами демократії, верховенства права і поваги до прав людини [10]. Без незалежності захищати права і свободи людини й громадянина досить проблематично, оскільки захищати їх найчастіше доводиться від неправомірних зазіхань державних органів.

Можна припустити, що перешкодою для Суду в здійсненні правозахисної діяльності є і його «віддаленість від народу», пригадуючи відомий вислів про декабристів 1825 р.: «Страшенно далекі вони від народу». Адже перебування суддів КСУ у привілейованих умовах життя, з можливостями вирішення матеріально-побутових проблем, недоступними для пересічних громадян, навряд чи позитивно впливає на розуміння ними порушень прав і свобод. Це стосується і грошового утримання так само, як і інших аспектів їх становища. Щодо першого, то воно суттєво перевищує за кількістю середньомісячних заробітних плат у країні зарплати суддів аналогічного рівня держав-членів ЄС. Так само не відповідає європейській практиці Інститут довічного грошового утримання суддів у відставці. Як зазначає в «Окремій думці» до одного з останніх рішень КСУ (справа про щомісячне довічне утримання суддів у відставці) суддя Суду І. Сліденко, «Інститут довічного грошового утримання суддів у відставці є типовим постсовєтським інститутом, за допомогою якого держава намагається отримати прихильність суддів для забезпечення своїх даліших від права потреб, встановлюючи непропорційні переваги для одних груп за рахунок інших» [11]. Власне, маємо вияв того, що в Європі називають «державною корупцією», через яку суди підпадають під вплив інших гілок влади.

На думку автора, в сукупності названі обставини скоріше відштовхують від конституційного право-

суддя простих громадян. До речі, не можна вважати, що воно широко відкрите для інших суб’єктів. Так, коло суб’єктів права на конституційне подання та конституційне звернення обмежується Президентом, ВРУ, групою народних депутатів числом не менше 45, Кабінетом Міністрів України, омбудсменом, Верховним Судом України та ВР АРК. Як зазначалося, із цього кола вилучені фізичні та юридичні особи приватного права, котрі отримали право на конституційну скаргу (ст.ст. 52, 54, 56 Закону про Конституційний Суд України) [12]. Порівнюючи в цьому аспекті КСУ, скажімо, з Конституційним Трибуналом Польщі, неважко побачити, що останній значно більш доступний для громадян, органів та організацій країни. Крім аналогічних українським, серед них можна назвати такі, як: Маршалки («спікері») обох палат Сейму, Голова Ради Міністрів, Голови Верховного і Головного адміністративного судів, Генеральний прокурор, Голова Вищої контролльної палати, Рада правосуддя, органи місцевого самоврядування, загальнопольські органи профспілок та союзів роботодавців, костьоли та церковні організації інших конфесій тощо. Дуже важливим, на нашу думку, є право кожного суду безпосередньо (а не через Верховний Суд) звертатися до Трибуналу в разі виникнення сумніву в конституційності акту, котрий має бути застосований у розглядуваній справі (арт.арт. 191, 192, 193 Конституції Польщі). Водночас закріплene й право на конституційну скаргу. До того ж, зазначимо, не «обмежену», а повну. Цікаво, що оскаржуватися можуть нормативні акти, котрі застосовуються не тільки судом, але й будь-яким адміністративним органом для прийняття остаточного рішення по справі стосовно прав і свобод людини і громадянина [13]. Останнє притаманне судам і інших держав ЄС, і цим правом вони активно користуються, чого немає в Україні. Зазначимо, що в цьому разі компенсується навіть відсутність інституту конституційної скарги в деяких країнах, наприклад, у Литві, де активно використовується саме непряме звернення. Тобто суд зобов’язаний звернутися до Конституційного Суду в разі, якщо в справі фігурує закон, щодо якого виникають сумніви в його конституційності. Для цього не потребується санкція вищих інстанцій, питання передається на розсуд судді.

Торкаючись питання щодо «продуктивності» діяльності КСУ, можна висловити припущення, що вона не занадто висока. За час своїх праць до кінця 2016 р. Суд отримав близько 1100 конституційних подань і 5382 конституційних звернення й прийняв трохи більше 300 рішень. До речі, у 2016 році – всього 6, з яких 5 – нібито з прав і свобод людини і громадянина (3 – соціальних та економічних і 2 – особистих) [14]. Для порівняння: Конституційний Трибунал Польщі в цьому ж році розглянув із прийняттям рішень по суті 99 справ, а з пов’язаними справами, тобто об’єднаними в одному провадженні, їх кількість складає 146 [15]. Федеральний Конституційний Суд Німеччини (зазначимо, в складі 16 суддів) приймає щорічно до 100 тис. заяв (феноменально високий рівень активності громадян стосовно прав

і свобод та конституційної законності) і розглядає приблизно 5 тис. справ, у величезній більшості порушених на основі конституційних скарг [16]. КСУ турбують значно менше. Так, у 2017 р. до нього надійшло 30 конституційних подань, 95 конституційних звернень (між них – 76 від громадян та 17 – від юридичних осіб до запровадження інституту конституційної скарги), а також 435 конституційних скарг [17]. Не торкаючись цього разу ФКС Німеччини, наведемо дотичні дані щодо Конституційного Суду Словенії – невеликої постсоціалістичної держави з населенням близько 2 млн. Він у 2016 р. отримав 1092 конституційні скарги і 228 заяв про встановлення конституційності законів та інших нормативних актів, з яких були прийняті 42 і 38 рішень відповідно. Зауважимо, склад цього Суду вдвічі менший за склад КСУ [18]. Тут, звичайно, можна вказати на значно більш тривалу практику конституційного правосуддя в названій колишній республіці «соціалістичної» Югославії, яке бере початок ще з 1963 р., хоча не варто водночас перебільшувати рівень розвитку конституційного ладу в цій федерації. Отже, стосовно України маємо констатувати наявність ще двох проблем. Одна з них породжена низьким рівнем конституційної правосвідомості громадян, а тому – низьким рівнем відповідної активності, а друга, ймовірно, полягає в наявності нормативних та інших перешкод для вияву останньої через механізм захисту своїх прав. А в країнах сталої демократії, як зазначає В. Кампо, основним рушієм процесу втілення положень їх конституцій є громадяни, які активно реалізують та захищають свої конституційні права і свободи, тобто народ або громадянське су-

пільство. Саме тому, що права людини є рушійною силою в даному процесі, держава в цих країнах постійно дбає про їх правове і фактичне забезпечення, визнаючи найвищими соціальними цінностями [3].

Крім розглянутих, маються і проблеми в тлумаченні прав і свобод, кваліфікації їх порушень, реалізації прийнятих рішень. Адже Україна не має тривалої історії конституційного розвитку, а тому і розвинутості науки конституційного права. Це позначається на правозахисній діяльності Суду. Як, скажімо, він може офіційно розтлумачити зафіковані в Конституції соціальні, економічні й культурні права, які передали в неї із «советських» конституцій? Адже держава не диспонує достатніми матеріально-фінансовими ресурсами для здійснення позитивних дій із метою забезпечення окремих із них. А між тим вони закріплені нормами, які і всі інші конституційні, мають пряму дію, на відміну від норм «советських» конституцій. Тобто застосовуються безпосередньо, не вимагаючи для цього т.зв. «механізму реалізації» у вигляді комплексу законів і підзаконних актів, хоча і не виключають їх, наділяють осіб правами та обов'язками й захищаються судами.

Таким чином, викладений матеріал свідчить, що в правозахисній діяльності КСУ існують, дійсно, серйозні проблеми, без вирішення яких не можна забезпечити її високу ефективність. Автор торкнувся лише декотрих із них, переважно політичних, правових та інституціональних. У цілому ж вони вимагають подальшого дослідження задля докорінного покращення справ із захистом прав і свобод людини в Конституційному Суді України, а відтак і зміщення та розвитку начал конституційного правління в державі.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Bugaric B. Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge. P. 1–22. URL: [www.Lse.ac.uk/europeaninstitute](http://www.Lse.ac.uk/europeaninstitute).
2. Матеріали Міжнародної науково – практичної конференції з питань запровадження конституційної карги в Україні / Збірка тез. Київ. 18 грудня 2015 р. Конституційний суд України / за ред. Ю.В. Бауліна. К.: ВАЙТЕ, 2016. 186 с.
3. Кампо В. До питання про новий судовий захист конституційних прав і свобод громадян в Україні. Судебно- юридическая газета. Блог. 2017. 12 січня. URL: [sud.ua](http://sud.ua).
4. Петрів І. Конституційний Суд України в механізмі захисту прав людини. Вісник Конституційного Суду України. 2014. № 1. С. 87–94.
5. Захист прав і свобод людини є найважливішим завданням держави – переконані учасники міжнародного наукового семінару, що відбудувся у КСУ. URL: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua).
6. Мусіяка В. Являється ли Конституционный Суд судом? Зеркало недели. 2017. 26 мая.
7. Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України / Укладач В. Мусіяка. К.: Вид-цтво «Заповіт», 2017. 188 с.
8. Проведено соціологічне дослідження: рівень довіри громадян до Конституційного Суду України зростає. Офіційний сайт КСУ URL: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua).
9. Arlovic M. Is independence of constitutional courts and its judges. URL: <https://hrsak.srce.hr>.
10. Final version of the Resolution Respect for Independence of Constitutional Courts. XYII Congress of the CECC in Batumi. URL: [www/us-rs.si/media/declaration.pdf](http://www/us-rs.si/media/declaration.pdf).
11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України... (справа про щомісячне грошове утримання суддів у відставці). URL: [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua).
12. Закон України про Конституційний Суд України від 13 липня 2017 р. URL: [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua).
13. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: [trybunal.gov.pl](http://trybunal.gov.pl).
14. Євсеєв О.П. Захист прав людини у 2016 році засобами конституційного судочинства. URL: <https://helsinki.org.ua>.
15. Informacja dot. wpływu s zatwierdzenia spraw w 2016 r. Trybunał Konstytucyjny. URL: [trybunal.gov.pl](http://trybunal.gov.pl).
16. Federal Constitutional Court. German Court. Encyclopedia Britannica. URL: [www.britannica.com](http://www.britannica.com).
17. Конституційний Суд України у цифрах за період з 01.01.2017 по 31.12.2017 року. URL: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua).
18. Developments in Slovenian Constitutional Law: The Year 2016 in Review. URL: [www.iconnectblog.com](http://www.iconnectblog.com).