

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ СТРИМУВАННЯ І ПРОТИВАГ НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 2(37), с. 118–123

Розглянуто питання застосування права на конституційну скаргу як елемент забезпечення функціонування системи стримування і противаг при реалізації принципу розподілу влади в Республіці Польща. Проведено аналіз актуальності впровадження інституту конституційної скарги в Україні, зокрема, з урахуванням польського досвіду.

Теорія розподілу влади, можливо, є найбільш масштабною та популярною доктриною, в межах якої розглядаються питання, присвячені взаємодії влади, суспільства в цілому та окремих його членів. Ключовою ідеєю теорії розподілу влади є створення і функціонування в демократичній державі збалансованої системи влади, яка б не могла перетворитися на владу авторитарну (тоталітарну). “Фундаментом демократичної правової держави є поділ влади і рівновага законодавчої, виконавчої і судової влади, які виникли внаслідок цього” [11]. Система стримування і противаг відіграє ключову роль у досягненні збалансованості системи розподілу влади, оскільки дає змогу реагувати на відхилення в системі на відновлення її рівноваги. “Рівновага влади означає, що жодна з влад немає переваги над іншими, що кожна влада залишається під контролем і не має всемогутнього характеру” [11]. Система стримування і противаг має такий розподіл повноважень між цими гілками: з одного боку, реалізує завдання, які стоять перед ними, а з другого, дає можливість вливати одна на одну з метою відновлення повноважень у разі їх порушення будь-якою гілкою влади. Судова влада, а особливо судова влада у сфері конституційної юрисдикції, є ключо-

вим елементом системи стримування і противаг.

У свою чергу, поділ влади скерований на забезпечення демократії у широкому її розумінні, тобто суспільного устрою, який гарантує, зокрема, реалізацію конституційних прав і свобод особи. Виходячи з цього, видається, що особа повинна також мати можливість впливати на відновлення рівноваги в балансі влад, якщо його порушення призводить, зокрема, до порушення прав і свобод особи.

Розподіл влади та застосування системи стримування та противаг у сучасному світі притаманні більшості держав світу, особливо якщо ми говоримо про демократичні держави. Не є винятком як Україна, так і Республіка Польща, конституції яких передбачають розподіл влади як основи державного устрою. “Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” (ч. 1 ст. 6 Конституції України) [6]. “Устрій Республіки Польща спирається на поділі і рівновазі законодавчої влади, виконавчої влади і судової влади” (ч. 1 ст. 10 Конституції Республіки Польща) [5]. Рівновага влад, передбачена польською конституцією, є одним з головних елементів системи стримування і противаг, а саме є бажаним результатом реалізації системи. Од-

ним з головних елементів системи стримування і протига є повноваження (компетенція), яка належать кожній з гілок влади, а також засоби, за допомогою яких ці повноваження можуть бути ефективно реалізовані. Варто зазначити, що повноваження Конституційного Трибуналу Республіки Польща (далі Конституційний Трибунал РП) передбачають, зокрема, розгляд конституційної скарги, яка, на наш погляд, і є одним з інструментів безпосереднього впливу особи на відновлення балансу в системі стримування і протига.

Системі стримування та протига у різноманітних її аспектах в Україні присвячено праці М. І. Козюбри, О. М. Мироненка, Л. М. Силенка, Ю. М. Тодики. Окреме місце в працях А. О. Селіванова, В. Є. Скоморохи, В. М. Шаповала, П. Б. Євграфова присвячене місцю і ролі Конституційного Суду в системі стримування і протига та, зокрема, питанням застосування інституту конституційної скарги. Безпосередньо розгляду інституту конституційної скарги присвячені праці М. М. Гульгай, В. В. Радзівської, І. О. Бакірової, П. О. Доброумова. У Польщі питанням поділу влади та системі стримування і протига, як її одного з ключових елементів, присвячені праці А. Волека, М. Домагали, Г. Куца, Р. Малайного, З. Ставровського. У свою чергу, питанню місця й ролі органу конституційної юрисдикції у цій системі присвячені праці Б. Банашака, Л. Гарлицького, П. Сарнецького. Конституційна скарга є предметом дослідження Р. Яворського, А. Цоля та ін.

Враховуючи той факт, що, з одного боку, Україна та Польща пройшли протягом останніх десятиліть схожий шлях державотворення від командно-адміністративної та авторитарно-тоталітарної соціалістичної держави до держави, де принцип розподілу влади та демократичні цінності проголошені як мета суспільного розвитку, а з другого боку, вони по-різному закріплювали та реалізовували, зокрема, принцип розподілу влади та систему стримування та протига, проведення порівняльного аналізу закріплення та реалізації цієї системи на прикладі дослідження повноважень органів конституційної юрис-

дикції у частині реалізації прав громадян на конституційну скаргу обох країн видається цікавим з наукової точки зору.

Взагалі питання про впровадження в Україні інституту конституційної скарги ставилося неодноразово. Однак, як вказує суддя Конституційного Суду України М. М. Гульгай: “Не буде перебільшенням сказати, що з моменту відомого діалогу між А. Селівановим і П. Євграфовим, якому авторитетними вченими було визначено завдання наукового аналізу і наступного з цим законодавчого закріплення інституту конституційної скарги в Україні, юридична наука майже не просунулася далі у вирішенні згаданих питань” [2]. Варто нагадати, що згаданий діалог з’явився ще в 2003 р. [10]. Професор А. О. Селіванов правильно звертає увагу, що “обсяг конституційних прав кожного члена суспільства свідчить про розвиненість демократичного ладу, але без гарантій їх повного захисту вони залишаються декларацією і в реальному житті часто не дотримуються” [9, 202]. Однією з таких гарантій є інститут конституційної скарги, який існує в багатьох країнах Європи, зокрема в Республіці Польща. Екс-Голова Конституційного Трибуналу РП професор Анджей Цоль пише, що “конституційна скарга повинна слугувати захисту гарантованих конституцією свобод і прав... Сама конституційна скарга слугує ... винятку з законодавства ... норми, що суперечить конституції” [11]. У зв’язку з діяльністю в Україні Конституційної асамблеї та обговоренням питань щодо внесення змін до чинної Конституції України питання впровадження інституту конституційної скарги також стало на порядку денному. Необхідність конституційного унормування положення про право на конституційну скаргу відзначає також М. В. Оніщук, наголошуючи, що “вдосконалення системи стримувань, протига і балансів набуває в доктрині конституційної побудови особливого значення як об’єктивна потреба з огляду на політичну незавершеність і недостатню зрілість української демократії, відсутність прямих кореляцій між інтересами громадян, нації, держави та корпоративними цінностями і завданнями полі-

тичних партій, слабкий вплив громадянського суспільства на владні інституції” [7].

Таким чином, необхідність вивчення питання можливості запровадження інституту конституційної скарги в Україні не повинна викликати сумнівів. Як відомо, одним із наукових методів вивчення питання є порівняльний метод, який передбачає вивчення і використання зарубіжного досвіду. Слід зазначити, що в Україні недостатньо використовується аналіз зарубіжного досвіду у сфері впровадження і функціонування конституційної скарги, на що слушно вказує суддя Конституційного Суду України М. М. Гультай [2].

Як вже зазначалося вище, звернення до зарубіжного досвіду, зокрема до польського, може стати в нагоді при подальшому вивченні та розробці пропозицій щодо можливості впровадження інституту конституційної скарги в Україні.

Як зазначає польський учений Радослав Яворський: “Польська модель конституційної скарги визнається механізмом (засобом) захисту конституційних прав і свобод” [3]. У Конституції Республіки Польща від 1997 р. інститут конституційної скарги введено до двох розділів: “Свободи, права і обов’язки людини і громадянина” (ст. 79) та “Суди і трибунали” (ст. 188 п. 5). Завдяки цьому польський законодавець прямо пов’язав інститут конституційної скарги з правами та свободами особи та механізмом (засобом) захисту цих прав і свобод. Таким чином, конституційна скарга є спеціальним юридичним засобом, який дозволяє особі звернутися до органу конституційної юрисдикції з метою захисту його порушених прав і свобод. Конституційна скарга дозволяє “звернутися до конституційного суду для верифікації остаточних рішень публічної влади, якщо ці рішення порушують гарантовані конституцією права або свободи скажника” [1, 367].

Згідно з ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща суб’єктом конституційної скарги може бути кожна особа, чиї конституційні права і свободи були порушені. Таким чином, сформульовано три матеріальні передумови скарги — особистий інтерес, правовий інте-

рес та реальний інтерес. Це означає, що особа, яка звертається з конституційною скаргою, повинна підтвердити (довести), що: 1) порушення конституційних прав стосується його особи (особистий інтерес); 2) порушення гарантованих йому конституційних прав стосується його правової позиції (правовий інтерес); 3) порушення його прав і свобод вже мало місце (реальний інтерес). Потрібно також звернути увагу, що “різниця між загальною скаргою і конституційною скаргою стосується факту, що ця перша скерована передусім на об’єктивний захист Конституції, а друга стосується конкретних індивідуальних прав, свобод й інтересів особи” [3].

Підставою внесення конституційної скарги є оскарження факту порушення конституційних прав і свобод скажника, тобто не можна вносити конституційної скарги у випадку оскарження порушення прав і свобод, передбачених міжнародними договорами. Щодо порушення конституційних прав і свобод, то це можуть бути будь-які права і свободи, які сформульовані в конституції (ст. 56 Конституції Республіки Польща), за винятком права на притулок або статус біженця (ч. 2 ст. 79 Конституції Республіки Польща).

Право на подання конституційної скарги залежить також від інших умов. Зокрема, порушення прав скажника має наступити внаслідок рішення суду або органів публічної адміністрації. Таке рішення повинно мати остаточний характер, тобто коли були вичерпані всі доступні за законом процедури оскарження рішення. Предметом конституційної скарги може бути тільки неконституційність нормативного акту, на підставі якого було винесене остаточне рішення, яке порушує права скажника. Предметом скарги не може бути саме остаточне рішення, навіть якщо внаслідок неправильного тлумачення закону або іншого нормативного акту таке рішення веде до порушення конституційних прав і свобод. Конституційна скарга може бути подана тільки протягом трьох місяців від моменту вручення скажнику правомочного вироку, остаточного рішення.

Рішення Конституційного Трибуналу РП про визнання неконституційності оскар-

женої норми має правові наслідки для всіх суб'єктів права, а не тільки відносно особи скаржника. Варто згадати, що підставами визнання закону або нормативного акту неконституційними в порядку розгляду конституційної скарги не обов'язково мають бути обставини, які були викладені у скарзі. Конституційний Трибунал РП приймає рішення щодо визнання неконституційності норми на підставі власного аналізу і не є зв'язаний аргументами скаржника. Конституція РП і закон не передбачають прямо наслідків визнання закону або нормативного акту неконституційним с точки зору порушеного права особи скаржника. Але скаржник може вимагати відновлення провадження в загальному порядку і таким чином відновити свої порушені конституційні права і свободи. Водночас найбільшою цінністю конституційної скарги є те, що 1) вона дає змогу прийняти рішення щодо визнання неконституційним закону або іншого нормативного акту, який порушує конституційні права і свободи необмеженого кола осіб; 2) дозволяє захистити права і свободи у випадку, коли інші гілки влади в цілому та органи, які їх представляють, зокрема, усунулися від такого захисту, або напругу стали причиною порушень.

Як відзначає Анджей Цоль: "Таким чином, конституційна скарга є належною до громадянина формою дбання про стан правопорядку, є доказом спрямування польської конституційної системи на побудову громадянського суспільства... Інститут конституційної скарги показує, що законодавець перебуває під контролем тих, для кого приймає закони. Якщо ці закони порушують свободи, що охороняються конституцією, то кожен, а не тільки публічні органи, може привести до перевірки Конституційним Трибуналом того, чи не порушив парламент конституції. Тобто, Конституція не є, як це мало місце в комуністичній системі, політичною декларацією суто ідеологічного значення, але зібранням фундаментальних принципів і правил, які містять гарантію природних для людини прав і свобод" [11].

Стосовно України, то неправильним було б сказати, що громадяни України позбавле-

ні можливості безпосереднього звернення до Конституційного Суду України, але таке конституційне звернення можливе тільки з клопотанням про офіційне тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ч. 1 ст. 42 Закону Про Конституційний Суд України). Наслідком такого рішення, на жаль, не може бути визнання закону або іншого нормативного акту неконституційним, навіть якщо під час розгляду конституційного звернення Конституційний Суд міг би дійти такого висновку, адже суд не може ставити питання щодо конституційності законів самостійно, з власної ініціативи. І це правильно, оскільки також було б порушенням балансу при реалізації розподілу влад у державі.

На відсутність в Україні у фізичної особи права безпосереднього звернення до Конституційного Суду України звертають увагу багато вчених та практиків. Так, професор А. О. Селіванов пише, що він "не може пояснити конституційний алогізм, чому за наявності в судовій системі України Конституційного Суду фізична особа не може звернутися до нього в разі порушення її прав конкретним законом держави і таким чином захистити свої конституційні права, якщо вони обмежені, звужені за змістом та обсягом відносно наявних і гарантованих Конституцією України" [9, 203–204]. На відсутність такого права звертає увагу також відомий українець, суддя Федерального Суду Претензій США Богдан Футей [10, 203].

Підбиваючи підсумок, необхідно ще раз підкреслити, що інститут конституційної скарги є істотним елементом, який забезпечує ефективне функціонування системи стримувань і противаг у демократичній системі поділу влади. Його значення важко переоцінити, оскільки він забезпечує можливість безпосереднього впливу на реалізацію розподілу влади шляхом відновлення її рівноваги. Мається на увазі безпосередній вплив джерела влади, тобто суспільства, народу, громадян в особі окремих їх представників або груп чи об'єднань (оскільки конституційну скаргу може подати не тільки фізична, а й юридич-

на особа, метою якої, зокрема, є об'єднання громадян з певними намірами). Адже теорія розподілу влади саме і ґрунтується на тому, що джерелом влади є народ. У практиці знайдеться небагато механізмів, які б давали можливість громадянам, які не є представниками гілки влади, впливати на реалізацію принципу розподілу влади і системи стримування та противаг одразу, або відносно одразу, після порушень реалізації цього принципу. Мається на увазі, що на відміну від інших інструментів прямої або опосередкованої демократії, таких як, наприклад, вибори, які відбуваються з певною періодичністю і тільки опосередковано пов'язані з реалізацією принципу розподілу влади шляхом оцінки його реалізації через обрання законодавчої влади, інститут конституційної скарги дозволяє це робити відразу, незалежно від настання строку реалізації конституційного права, наприклад, на вибори.

Важливим є також те, що інститут конституційної скарги реалізується через судову владу, оскільки, згідно з влучним визначенням судді Конституційного Суду України у відставці професора М. І. Козюбри: “Реальний поділ влади ... досягається за рахунок посилення судової влади не лише як головного гаранта прав і свобод людини, а й інституту, що відіграє системоутворюючу роль у механізмі “стримувань і противаг” [4].

Конституційна скарга повинна стати в Україні складовою системи стримувань і рівноваги з метою реалізації конституційного принципу розподілу влади та захисту громадян як джерела влади від можливих порушень рівноваги та відновлення балансу розподілу влади. “Запровадження інституту конституційної скарги, ... безумовно, підвищить рівень захищеності конституційних прав і свобод людини” [7, 908]. Заслуговує на більш детальне вивчення зарубіжного досвіду реалізації цього інституту та аналіз можливості його застосування в Україні з ура-

хуванням особливостей реалізації принципу розподілу влади в Україні.



Література

1. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne / L. Garlicki // — Warszawa: LIBER, 2011.
2. Гультай М. М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2012/Gultai.pdf
3. Jaworski Radosław. Skarga konstytucyjna w polskim prawie konstytucyjnym. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://g.wieszjak.pl/p/_wspolne/pliki_informnext/136000/skarga_konstytucyjna_w_polskim_prawiekonstytucyjnym_136685.pdf
4. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cai.in.ua/ua/activities/analytics/id/kozjubra-m.i.-verhovenstvo-prava-i-ukrajina-632/>
5. Конституція Республіки Польща. — Dz.U.1997 Nr 78 poz. 483.
6. Конституція України // ВВР України, 1996, № 30. — Ст. 141.
7. Мироненко О. М. Конституційний Суд України: історія і сучасність, доктрина і практика. — К.: Київська правда, 2011. — 912 с.
8. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності // Право України. — 2003. — № 4.
9. Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. — К.: Укр. агентство інформ. та друку Рада, 2009. — 559 с.
10. Футей Б. Становлення правової держави в Україні. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 456 с.
11. Zoll Andrzej. Skarga konstytucyjna. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://new.ap.edu.pl/opencms/export/sites/default/uczelnia_galeria/inauguracje/pliki/1999-2000/Zoll_SKARGA_KONSTYTUCYJNA_WYKxAD_INAUGURUJxCY_ROK_AKADEMICKI_1999.doc+skarga+konstytucyjna&hl=pl&pid=bl&srcid=ADGEESjliL3ldRESbVXIBFAH-PVKclNsi4Kl_rGwKlKPFy3abld_Q92n132SquICt_SO3O9SQ6ODESifsmnE9wjgC_XEY5gU_sHN3v-bUj-piEAAGSju-NWSUZqxo_K5z1j0UNlITCEoZf&sig=AHl-EtbQcd7kR1MSVISA_6hqX5jUfTUgy1SA

Інститут конституційної скарги є істотним елементом у системі стримувань і противаг, що здатний забезпечувати ефективно функціонування демократичній системі поділу влади, можливість безпосереднього

впливу на реалізацію розподілу влади, відновлення її рівноваги шляхом безпосереднього впливу суспільства, народу як джерела влади.

Институт конституционной жалобы является существенным элементом в системе сдерживания и противовесов, который способен обеспечивать эффективное функционирование демократической системе разделения властей, возможность непосредственного влияния на реализацию разделения властей, восстановление ее равновесия путем непосредственного воздействия общества, народа как источника власти.

Constitutional complaint institute is an essential element in the system of checks and balances that can ensure the effective functioning of a democratic system of powers separation, the ability to direct impact on the implementation of separation of powers, restore its balance by direct influence of society, the people as a source of power.

Надійшла 6 березня 2013 р.