

Д. Є. Волкова,

асистент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ВЗАЄМОДІЯ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ЛЮДИНИ З КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Створення ефективної системи гарантій реалізації прав людини на міжнародному і національному рівнях — одна з найбільш гострих проблем наукових дискусій та юридичної практики сьогодення. Ця проблема набула особливого значення у зв'язку з глобальними змінами політичного, ідеологічного і державно-правового характеру, що відбулися наприкінці вісімдесятих — початку дев'яностих років ХХ століття.

Вставши на шлях реформування державно-правової і соціально-економічної системи, Україна проголосила і зафіксувала на конституційному рівні свою прихильність ідеалам демократії, правової держави, громадянського суспільства, прав і свобод людини. У той же час політико-правові реалії демонструють, що проблема порушень прав людини як для окремого індивіда, так і для цілих груп населення залишається актуальною. Це зайвий раз доводить, що для повноцінної реалізації прав і свобод людини потрібне не лише їх нормативно-правове закріплення, але і створення дієвих державно-правових інститутів, здатних допомагати громадянам ефективно захищати свої права і свободи. Правовий механізм будь-якої сучасної демократичної держави повинен включати ефективно працюючі механізми захисту прав громадян, не лише традиційні (парламентські, судові, прокурорський), але відносно нові, до яких можна віднести і інститут омбудсмена.

Цей інститут отримав всесвітнє визнання як засіб контролю за публічною адміністрацією і ефективного захисту прав людини, продемонструвавши, з одного боку, здібність до саморозвитку і пристосування до конкретних держав-

но-правових умов тієї або іншої країни, її політичних, правових традицій, а з іншого — здатність зберігати основні характеристики і функції інституту і перш за все функцію захисника прав і свобод громадян від порушень з боку державної влади, функцію посередника між державою і громадянським суспільством.

В Україні інститут омбудсмена — Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — було запроваджено у 1996 році Конституцією України, відповідні положення якої отримали своє логічне продовження у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [1]. До теперішнього часу накопичений достатній практичний досвід формування і функціонування цього інституту в нашій країні [2-3], так само вагомим є здобуток вітчизняних науковців, які досліджували найрізноманітніші аспекти правового статусу та діяльності вітчизняного омбудсмена [4-8].

Втім уявляється, що ставити крапку у триваючому науковому осмисленні цієї проблематики передчасно. Так, вже напрацьований Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини досвід правозахисної роботи вочевидь потребує узагальнення і оцінки з метою подальшого удосконалення правової основи його діяльності. Так само відкритим залишається питання про те, наскільки ефективна робота інституту омбудсмена у сфері дотримання прав громадян в Україні і які перешкоди не дозволяють повною мірою реалізувати мету захисту прав окремого громадянина, соціальних прошарків і повністю розкрити правозахисний потенціал інституту, досягнувши належного рівня дотримання прав

Зважаючи на незмінну увагу вітчизняних фахівців до механізму забезпечення прав і свобод особи в цілому і організаційно-правових гарантій як однієї з його складових зокрема [9-12], слід вказати ті принципові моменти, що визначають і характеризують актуальність дослідження саме функціонально-практичної взаємодії українського омбудсмена з іншими залученими до цієї сфери державними органами.

Цілком погоджуючись з наведеними твердженнями, проте підкреслимо, що вже за самим смыслом теорії і практики «розподілу влади» (поділу влади) усі складові державного механізму перебу-

По-друге, згідно зі ст. 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» метою діяльності цієї посадової особи визнано зокрема, запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню. Цілком очевидно, що ця діяльність покликана бути однією з гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При цьому відомо, що найголовнішою з таких гарантій є судовий захист. Тому очевидним є відповідне поєднання сфер «інтересу» суду та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Про таке поєднання свідчить і зміст статті 55 Конституції України, де констатовано захист прав і свобод людини і громадянина судом (частина перша) і засобом діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина третя).

23

тися до суду із заявою про захист прав і свобод особи, особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі та бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, звертатися до Конституційного Суду України з відповідними конституційними поданнями тощо.

При цьому дослідження функціональної взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Конституційного Суду України, на наш погляд, становить особливий інтерес не стільки і не тільки через недостатність спеціальних досліджень. Справа в тім, що діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції в основному спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Окрім розгляду прямих звернень з цих питань, Конституційний Суд України в інших справах стежить за тим, щоб навіть в опосередкованих формах у правових актах не допускалося їх порушень. При цьому за своїм призначенням Конституційний Суд України не є спеціалізованим у цій сфері державним органом. Таку функцію він виконує, маючи завдання гарантувати верховенство Конституції, основу якої саме і становить правовий статус людини і громадянина.

Права і свободи Конституційний Суд України захищає шляхом: оцінки конституційності законів та інших підконтрольних йому правових актів органів влади, чинних і тих, що узгоджуються Верховною Радою, міжнародних договорів; офіційного тлумачення Конституції та законів України; перевірки законопроектів про внесення змін до Конституції на предмет неприпустимості в них положень, які б скасовували чи обмежували права і свободи людини і громадянина.

Що стосується останнього повноваження, то воно є унікальним. Тут Конституційному Суду України дано право на час дії Конституції гарантувати недоторканність закріплених у ній прав і свобод. Це дуже важлива запорука демократії, оскільки навіть шляхом внесення змін до Основного Закону ніхто не зможе завдати шкоди демократичним здобуткам у сфері прав і свобод. Покладення цих повноважень на єдиний орган

конституційного контролю є виправданим, він не є суб'єктом права внесення змін до Конституції і має можливість об'єктивно оцінювати в цьому аспекті законопроекти Президента України або не менш як третини народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України. Окрім того, що дуже важливо, тут Конституційний Суд України, по суті, захищає інтереси всього народу, оскільки зміни до Конституції з питань, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини і громадянина, не передбачають затвердження на всеукраїнському референдумі.

Як видається, висловлені вище тези переконливо диктують необхідність змістовної характеристики функціональної взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Конституційного Суду України.

Нагадаємо, що Законом України «Про Конституційний Суд України» [16] Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визначено суб'єктом права на конституційне звернення з питань конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції та законів України (статті 40,41). Надання Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини вказаних повноважень закріплюють і відповідні положення ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Характерним прикладом практичної реалізації вказаних повноважень є звернення Уповноваженого Верховної Ради України Н. Карпачової у квітні 2000 року до Конституційного Суду України з поданням щодо конституційності ст. ст. 11, 16 Закону України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», в якому:

1) вказала на невідповідність їх положень вимогам Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, ратифікованого Пре-



зидією Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 року, Конвенції Міжнародної організації праці «Про свободу асоціацій та захист права на організацію» № 87 1948 року, ратифікованої Українською РСР 11 серпня 1956 року і підтверджених Законом України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року;

2) зазначила, що вимоги Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 року та Конвенції Міжнародної організації праці № 87 не знайшли відповідної імплементації в Законі України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [17].

Конституційний Суд України, об'єднавши конституційні подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» в одне конституційне провадження, ухвалив Рішення від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 (справа про свободу утворення профспілок) [18]. Цим рішенням єдиний орган конституційної юрисдикції визнав окремі положення Закону України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» неконституційними, оскільки вони порушують право громадян на свободу об'єднання.

Іншим прикладом функціональної взаємодії Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Конституційного Суду України є рішення у справі щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України [19]. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у своєму поданні до Конституційного Суду України порушила питання щодо відповідності положень абз. 3, 4, 5 ст. 248-3 ЦПК України положенням ст. 55, 124 Конституції України. На думку автора подання, положення абз. 3, 4, 5 ст. 248-3 ЦПК України, які виключають з підвідомчості судів скарги на: акти, що стосуються забезпечення

обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави, збереження державної, військової і службової таємниці (абзац третій); акти і дії службових осіб органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури, суду, якщо законодавством встановлено інший порядок оскарження (абзац четвертий); акти і дії об'єднань громадян, які відповідно до закону, статуту (положення) належать до їх внутріорганізаційної діяльності або їх виключної компетенції (абзац п'ятий), обмежують право особи на судовий захист та звужують коло правовідносин, на які поширюється юрисдикція судів, а отже, суперечать положенням статей 55, 124 Конституції України.

Розглянувши конституційне подання, Конституційний Суд України своїм рішенням визнав неконституційними певні положення абз. 3 та 4 ст. 248-3 ЦПК України, що сформульовані в такий спосіб:

1) що судам загальної юрисдикції взагалі не підвідомчі скарги громадян на акти, які стосуються обороноздатності держави, державної безпеки, зовнішньополітичної діяльності держави, збереження державної, військової і службової таємниці, що суперечить статтям 55, 64, 124 Конституції України;

2) що позбавляють громадян права звернутися до суду за захистом своїх прав і свобод, якщо встановлено лише позасудовий порядок оскарження.

У цілому ж лише станом на 1 грудня 2008 року Конституційним Судом України було отримано та опрацьовано чотири конституційні подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [20]. У той же час було безпідставно зводити функціональну взаємодію вказаних органів виключно до реалізації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини свого права на конституційне подання з нормативно визначених питань. Показовим у цьому плані є «Висновки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо підвищення ефективності діяльності Конституційного Суду України в галузі захисту прав людини» [21].

У «Висновках...» зокрема констатована проблема термінів розгляду Конституційним Судом України конституційних подань омбудсмена. Так, наприклад, вже згадане конституційне звернення Уповноваженого Верховної Ради України щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України було направлено 11 квітня 2000 року, а рішення прийнято 23 травня 2001 року. Іншою не менш важливою проблемою є негативна практика Конституційного Суду України щодо тотальних відмов у відкритті конституційного провадження за зверненнями фізичних осіб з мотивів ненаведення заявниками фактів неоднозначного застосування судами положень Конституції або законів, про офіційне тлумачення яких йдеться у зверненні громадянина.

На наш погляд, висловлені омбудсменом зауваження щодо ефективності діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції слід розглядати не тільки як реалізацію титульної функції Уповноваженого Верховної Ради України, але й як прояв і результат їхньої функціональної взаємодії у процесі забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При цьому попри те, що на час організації Конституційного Суду України Основним Законом України, Законом про цей суд були створені оптимальні законодавчі умови для висококваліфікованої і незалежної діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, варто визнати, що десятирічне функціонування Конституційного Суду України висвітлює низку проблем, які потребують законодавчого вирішення. Серед них важливе значення для підвищення результативності Конституційного Суду України у царині забезпечення прав і свобод людини і громадянина та ефективності його взаємодії із Уповноваженим Верховної Ради з прав людини має забезпечення виконання його рішень, а у певних випадках — своєчасне застосування встановлених санкцій за їх невиконання. Можливим шляхом вирішення констатованих проблем мало б стати прийняття окремого закону про конституційне судочинство, який би мав врахувати пропозиції щодо змін і

суттєвих доповнень до законодавчого регулювання організації і функціонування Конституційного Суду України.

Ключові слова: Уповноважений з прав людини, Конституційний Суд України, права людини, законодавство.

Досліджується функціональна взаємодія українського омбудсмена із Конституційним Судом України. Розглянуті органом конституційної юрисдикції за конституційними зверненнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини справ свідчать про недоліки чинного законодавства.

The author investigates the functional interrelation between Ukrainian Ombudsman and the Constitutional Court of Ukraine. The cases examined by the Constitutional Court following the Constitutional appeal of the Ombudsman indicate the shortcomings of the effective legislation.

Література

1. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.
2. Карпачова Н. І. Перший омбудсман України на захисті прав людини: Зб. док., 1998-2006. — К.: [Азимут-Україна], 2007. — 713 с.
3. Нечипоренко О. Л. Знайомтесь: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. — К.: Ін-т громад. сусп-ва: [Лес-та], 2004. — 24 с.
4. Барчук В. Б. Вдосконалення форм і методів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2004. — № 5. — С. 102-111.
5. Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — 19 с.
6. Дідковська І. О. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: Автореф. дис...



канд. політ. наук: 23.00.02. / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2007. — 19 с.

7. Закоморна К. О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2000. — 16 с.

8. Марцеляк О. В. Інститут Омбудсмена: теорія і практика. / Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 448 с.

9. Валькова К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2000. — 16 с.;

10. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 217-242.

11. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. — К.: Алеута, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. — 472 с.

12. Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення / Відп. ред. О. В. Скрипнюк — К.: Логос, 2006. — 415 с.

13. Закоморна К. О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2000. — С. 13.

14. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Одес. нац. юрид. акад. — О., 2004. — С. 26.

15. Барчук В. Б. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт забезпечення національної безпеки України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — С. 8.

16. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

17. Конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини від 12 квітня 2000 року (http://www.ombudsman.kiev.ua/konst_pod/Const_pod_2.htm) // Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

18. Рішення Конституційного Суду України від 18 жовтня 2000 року № 11-рп/2000 у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) // Офіційний вісник України. — 2000. — № 43. — С. 131. — Ст. 1857.

19. Рішення Конституційного Суду України від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001 у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, п'ятого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України та за конституційними зверненнями громадян Будинської Світлани Олександрівни і Ковриги Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення абзацу четвертого статті 248-3 Цивільного процесуального кодексу України (справа щодо конституційності статті 248-3 ЦПК України) // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — С. 89. — Ст. 1004.

20. Конституційний Суд України у цифрах у 2008 році (<http://www.csu.gov.ua/uk/publsh/article/30005>) // Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

21. Висновки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо підвищення ефективності діяльності Конституційного Суду України в галузі захисту прав людини (http://www.ombudsman.kiev.ua/spiv_45.htm#*_Витяг_зі_Щорічної_доповіді_Уповноваженого_Верховної_Ради_України_з_прав_людини_про_стан_дотримання_та_захисту_прав_і_свобод_людини_в_Україні_6_липня_2005_р._) // Офіційний веб-сайт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.