



Джейхун ГАРАДЖАЄВ
 / суддя Конституційного суду
 Азербайджанської Республіки,
 д.ф.ю.н., доцент кафедри
 конституційного права юридичного
 факультету Бакінського Державного Університету,
 член Європейського Комітету з питань запобігання
 катуванням та нелюдському або такому,
 що принижує гідність, поводженню чи покаранню
 (тел.: + (994 12) 4923254;
 моб.: + (994 50) 2222528; + (994 55) 5112228
 e-mail: ceyhun_qaracayev@constcourt.gov.az; jeyhun.
 garajayev@coe.int; jgarajayev@gmail.com)

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

ABSTRACT

The article views constitutional complaint as one of the procedural means of protecting human and citizen's rights and freedoms. On the basis of analysis of the legislation of the Republic of Azerbaijan, judicial practice of the Constitutional Court of Azerbaijan, comparative study of legislative requirements relating to constitutional complaints in foreign countries a conclusion is made on the efficiency of constitutional complaint as such procedural means. Expediency of applying a wide approach to the determination of the range of subjects entitled to filing a constitutional complaint is substantiated. Along with that, direct relation of the requirements set for constitutional complaints and functional capacity of a constitutional control body is stressed. The author proves that constitutional complaint consideration in constitutional justice is of a relatively subsidiary nature.

Key words: Constitutional complaint, constitutional control, human rights protection.

АНОТАЦІЯ

У статті конституційна скарга розглядається як один із процесуальних засобів захисту прав та свобод людини та громадянина. На основі аналізу законодавства Азербайджанської Республіки, практики діяльності Конституційного суду Азербайджану, порівняльного дослідження законодавчих вимог щодо конституційних скарг у зарубіжних країнах, робиться висновок щодо ефективності конституційної скарги як такого процесуального засобу. Обґрунтовується доцільність широкого підходу до визначення кола суб'єктів права на конституційну скаргу. Поряд із цим, наголошується на безпосередньому зв'язку вимог щодо конституційних скарг із функціональними можливостями органу конституційного контролю. Автор доводить, що розгляд конституційної скарги в порядку конституційного судочинства має відносно субсидіарний характер.

Ключові слова: Конституційна скарга, конституційний контроль, захист прав людини.

У демократичних, правових державах Конституція, будучи моделлю суспільних відносин, відображає справедливо збалансовані відносини між людиною, суспільством та державою. Пріоритет людини в цих відносинах дозволяє зрівняти правові можливості індивіда з публічною владою. Своєю чергою, основна мета державної влади полягає у створенні безпечної, в правовому сенсі захищеної, соціально справедливої системи суспільних відносин.

У соціально справедливому, правовому суспільстві кожен погоджується із законним обмеженням своїх прав і свобод в ім'я стабільного і безпечного співжиття. Конституція встановлює лише конституційні підстави втручання держави у простір свободи людини. Відповідно до частини IX статті 71 Конституції Азербайджанської Республіки (далі — Конституція): «Кожен може вчиняти дії, не заборонені законом, і ніхто не може бути примушений до вчинення дій, не передбачених законом». Визначаючи на підставі даної конституційної формули свободу людини як невід'ємну категорію, вказується на допустимість обмеження свобод людини тільки на підставі Закону. Поряд із цим, принцип поділу конституційних повноважень між гілками влади, можливість здійснення ними функцій взаємного контролю, по суті, мають на меті захист конституційних прав, а також запобігання незаконному втручанням в конституційно-правові свободи індивіда.

Конституція за допомогою балансу інтересів забезпечує правові основи суспільних цінностей (свободи і публічної влади). У разі конкуренції конституційних цінностей Конституційний суд, як орган спеціального конституційного контролю, надаючи перевіряючи процес їх реалізації, визначає законні межі втручання влади в права і свободи індивіда. Захист у порядку конституційного контролю основних прав і свобод має особливу значимість. Поряд із забезпеченням верховенства Конституції, важливою метою конституційного контролю є гарантія реалізації конституційно-правових свобод особи, що є важливою цінністю Конституції. Кожен напрям діяльності органу конституційного контролю (вирішення спорів між гілками влади, перевірка відповідності нормативно-правових актів Основному Закону, тлумачення законів, а також затвердження результатів виборів) безпосередньо або побічно служать захисту прав і свобод людини. Захист прав і свобод людини на конституційному

рівні, в першу чергу, створює можливість забезпечення єдиного і універсального розуміння та реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

З позиції універсальності прав і свобод індивіда Конституційний суд є значущим і ефективним засобом гарантування прав і свобод. Ця теза знаходить своє підтвердження в юридичній силі постанов органів конституційного контролю. На прикладі Конституційного Суду Азербайджанської Республіки (далі Конституційний Суд АР) можна відзначити місце постанов органу конституційної юстиції в системі права. Стаття 4.4. Конституційного Закону Азербайджанської Республіки «Про нормативно-правові акти» від 21 грудня 2010 року відзначає, що постанови Конституційного Суду АР можуть суперечити нормативно-правовим актам. Отже, незважаючи на те, що постанови Конституційного Суду АР є актами нормативного характеру, вони за своєю юридичною силою вище законів, а також інших нормативно-правових актів. Постанови Конституційного Суду АР мають на меті забезпечення справедливості і якості законів, гарантування конституційних прав і свобод у нормативних актах і, в цілому, процесу конституціоналізації правової системи. Саме з цієї причини в результаті конституційної реформи 2002 року кожному було надане право звертатися до Конституційного суду АР, і тим самим орган спеціального конституційного контролю став для кожного доступним процесуальним засобом прав та свобод.

Стаття 130 Конституції, поряд з визначенням кола суб'єктів конституційного контролю, охоплює питання, які кожен суб'єкт може підняти перед судом. У частині захисту прав людини, відповідно до Конституції, кожен (тобто, незалежно від громадянства, особа, громадські об'єднання, юридичні особи, муніципалітети тощо), а також суди та Уповноважений з прав людини мають право оскаржувати в Конституційному Суді законодавчі акти, нормативні акти виконавчих органів, акти муніципалітетів і судові акти, безпосередньо пов'язані з порушенням прав і свобод людини.

У Конституції серед суб'єктів, які мають право на звернення та подання запитів до Конституційного суду, особливе місце відводиться самому індивіду, так як незаконне втручання в права і свободи безпосередньо зачіпає його законні інтереси. Оскарження нормативного акту або ж су-

дової практики, що не відповідають вимогам Конституції і є причиною порушення прав і свобод, висунуте «особливо чутливим» суб'єктом, дозволяє безпосередньо побачити обсяг порушених прав і свобод та оцінити їх наслідки. Використання кожним можливостей органу конституційного контролю за допомогою конституційної скарги створює умови для динамічного і всебічного забезпечення процесу конституціоналізації в правовій системі. З іншого боку, наявність у кожного права на подання конституційної скарги надає можливість ставити перед органом конституційного контролю соціальні питання, що, своєю чергою, створює умови для забезпечення в законодавстві соціальної справедливості і в підсумку дає підстави для захисту соціальних прав громадян за допомогою органів конституційного правосуддя.

Частина V ст. 130 Конституції, статті 34 і 35 Закону «Про Конституційний Суд» Азербайджанської Республіки від 23 грудня 2003 року (далі Закон «Про Конституційний суд») передбачають право на подання заяви до Конституційного Суду АР. Надання цього права індивіду, громадському об'єднанню є наслідком якісного розвитку конституційного контролю в Азербайджанській Республіці. У 1998 році, в період запровадження Конституційного суду в Азербайджанській Республіці, вчені юристи, які виступали проти надання громадянам права на конституційну скаргу, аргументували свою позицію тим, що новий для правової системи Азербайджану інститут конституційного контролю може бути сприйнятий як четверта судові інстанція. Незважаючи на це, після спливу певного періоду часу і в результаті отриманого досвіду в сфері діяльності Конституційного Суду АР, конституційний контроль поступово отримував належне і властиве йому правове становище і розуміння.

Конституційні скарги можуть бути подані до Конституційного Суду АР у зв'язку з порушенням особистих прав і свобод законодавчими актами, актами органів виконавчої влади, а також муніципальними і судовими актами. Право на звернення з конституційною скаргою до органу конституційного контролю хоча і має факультативний характер в системі захисту прав і свобод людини, проте стало невід'ємним і ефективним елементом конституційного статусу людини поряд із такими процесуальними правами, як право на участь у житті суспільства і держави (стаття 54), право на участь в управлінні державою (стаття 55), право

звернення до державних органів (стаття 57), право на судове забезпечення прав і свобод (стаття 60) і т. д.

Право на звернення з конституційною скаргою, як спеціальний процесуальний засіб у ряді процесуальних гарантій прав індивіда, є найвищою гарантією захисту його конституційних прав. Ця процедура має певний процесуальний порядок.

Конституційна скарга подається з урахуванням таких вимог:

- протягом 6 місяців з моменту вступу в силу рішення суду останньої інстанції (рішення Верховного Суду АР) після остаточного використання права оскарження судового акту;

- в разі порушення права на звернення до суду, протягом 3 місяців з моменту порушення зазначеного права.

Відповідно до передбачених правил, у першому випадку особа повинна, до пред'явлення скарги до Конституційного суду АР, вичерпати всі можливі засоби правового захисту. Суть повного вичерпання права оскарження судових актів полягає в тому, що особа повинна пройти всі судові інстанції і звернутися зі скаргою до Конституційного суду АР тільки після прийняття остаточного рішення судом касаційної інстанції (Верховним Судом Азербайджанської Республіки).

Законодавством передбачені особливі вимоги до конституційних скарг щодо оскарження рішень Верховного суду. Наприклад, в статті 34.2 Закону «Про Конституційний Суд» зазначено, що розгляд Конституційним судом скарг на рішення Верховного суду можливе в нижчезазначених випадках:

- у разі незастосування судом нормативно-правового акту, що підлягає застосуванню;

- у разі застосування судом нормативно-правового акту, що не підлягає застосуванню;

- у разі неправильного тлумачення судом нормативно-правового акту.

Ці нормативні положення відображають вимоги до розв'язання спорів у порядку конституційного судочинства в правовій площині. Основним завданням конституційного судового процесу є перевірка відповідності нормативних актів Конституції, виявлення в правозастосовчій практиці повторюваних правопорушень, які є причиною невдоволення широкого загалу, відновлення порушених прав, забезпечення єдиного конституційного підходу, а також встановлення конституційного порядку і законності.

Конституційне судочинство є спеціальним видом судочинства і за своєю природою спрямоване на охорону загального і широкого змісту норм Конституції. З цієї причини на засіданнях Пленуму Конституційного суду АР не розглядаються фактичні обставини справи. Вивчення фактичних обставин справи призводить до оцінки доказів, а це знаходиться за межами повноважень Конституційного суду АР. У статті 34.3 Закону «Про Конституційний суд» прямо вказано, що «не допускається перевірка фактичних обставин справи, розглянутої Верховним судом».

Для прийняття конституційної скарги і її розгляду на Пленумі Конституційного Суду заявник повинен обґрунтувати наявність «юридичного спору». Законодавством встановлені певні вимоги щодо обґрунтування скарг. Наприклад, в статті 34.7 Закону «Про Конституційний суд» передбачаються вимоги до змісту конституційної скарги. У скарзі необхідно обґрунтувати такі питання:

- порушення прав і свобод заявника оспорюваним нормативно-правовим, судовим або ж муніципальним актом;
- вичерпне використання права оскарження судового акту, порушення права звернення до суду або відсутність можливості запобігання заподіяння тяжкої і непоправної шкоди за допомогою інших судів.

Вимоги, встановлені щодо змісту конституційної скарги, вказують на формально-юридичне вивчення спору. Посилання у конституційній скарзі на фактичні обставини справи, висування вимог, пов'язаних з оцінкою доказів, або ж постановка питань, що не входять до компетенції суду, є підставою для відмови в розгляді скарги.

Таким чином, вимоги щодо конституційних скарг безпосередньо пов'язані з функціональними можливостями органу конституційного контролю. До прикладу, Конституційним судом АР в середньому в рік приймається 20–30 постанов, які, з урахуванням нормативного характеру їхньої дії, охоплюють широкий спектр суспільних відносин, актуальних для правової системи. Саме з цієї причини, з урахуванням економії ресурсів і можливостей, Пленум Конституційного суду АР (Велика Палата) розглядає конституційні скарги, що мають велике суспільне значення і дозволяють змістовно оцінити і конституціоналізувати правові відносини.

У теорії конституційного права існують різні думки стосовно предмету конституційної скарги. Н. В. Вітрук вважає, що це безпосередньо пов'язане з існуючою в країні структурою судової системи і розподілом повноважень між судами, системою джерел права та існуючими конституційними традиціями [1].

У більшості конституційних судів предметом скарги є питання відповідності нормативно-правових актів або ж актів нормативного характеру конституції. Хоча поряд з цим існують певні обмеження по видах нормативних актів, які можуть бути оскаржені за допомогою конституційної скарги. Наприклад, в Російській Федерації до предмету конституційної скарги відносять закони, а в Іспанії також інші нормативні акти. Предметом конституційної скарги також можуть бути правозастосовні акти (судові акти, адміністративні рішення і ін.). У Швейцарії, Австрії, Німеччині та інших країнах до конституційного суду можна звертатися зі скаргою у зв'язку з правозастосувальними актами.

В Азербайджанській Республіці предмет конституційної скарги досить широкий. Це дозволяє Конституційному суду бути ефективним засобом у сфері захисту прав і свобод людини. У 2016 році до Конституційного Суду АР надійшло близько 2000 скарг та заяв. Більшість із них складала скарги на судові акти. Вони охоплювали цивільні, сімейні, податкові, трудові та інші правовідносини. Станом на 1 січня 2017 року Конституційним Судом АР було винесено 330 постанов, з них 124 постанови на підставі конституційних скарг. Ця пропорція зростає, оскільки рішення за індивідуальними скаргами найбільш конкретно відображають конституційні конфлікти та дозволяють попередити подібні порушення у майбутньому.

Право подавати конституційну скаргу, як процесуальний засіб, наданий індивідам, існує в законодавстві більшості пострадянських країн. Наприклад, у Грузії на підставі конституційної скарги можуть бути розглянуті справи щодо конституційності нормативно-правових актів, питання громадянства і, в цілому, питання забезпечення прав і свобод. Конституційний Суд Киргизії розглядає питання забезпечення прав людини в правозастосувальній практиці громадян та юридичних осіб. З 2016 року це право з'явилося і в Україні.

В цілому в практиці зарубіжних держав вимоги щодо конституційних скарг виконують роль

своєрідного фільтра. Головним завданням цього фільтра є забезпечення розгляду справ, що відносяться до предмету конституційного судочинства. Порівняльний аналіз зарубіжної практики дає можливість класифікувати особливі вимоги стосовно відповідних параметрів конституційних скарг:

- **За колом суб'єктів, які подають конституційну скаргу.** Право подачі конституційної скарги передусім повинні мати особи, чиї конституційні права імовірно порушуються. Наприклад, у Німеччині, Швейцарії, Росії, Азербайджані кожен може звернутися до Конституційного суду у зв'язку із захистом своїх конституційних прав. В якості суб'єктів конституційної скарги виступають індивіди, громадські об'єднання, суб'єкти підприємницької діяльності і т. д. В юридичній літературі поняття громадські об'єднання, які мають право подачі конституційної скарги, тлумачать широко [2]. С. Д. Князев вважає, що в разі оскарження юридичної свободи суб'єкта конституційної скарги, до цієї категорії можна додатково віднести юридичних осіб, релігійні громади, а також муніципалітети [3]. Звичайно ж, муніципалітет, який виступає в ролі територіальної громади, може бути суб'єктом конституційної скарги. В цьому випадку має враховуватися, що предметом скарги можуть бути конституційні права і свободи територіальної громади. У свою чергу, в зв'язку із здійсненням суспільно-публічних повноважень, муніципалітети мають певні адміністративні повноваження, і суперечки, що виникають під час виконання цих повноважень, без сумніву, не можуть бути предметом конституційної скарги.

- **За об'єктом конституційної скарги.** У практиці зарубіжних держав об'єктом конституційної скарги виступають закони, інші нормативні акти, правозастосовні акти та ін. Необхідно відзначити, що будь-яка діяльність органу державної влади, що призвела до порушення прав людини, повинна стати предметом конституційного контролю. Саме з цієї точки зору в законодавстві ряду держав спостерігається розширення предмета конституційної скарги (наприклад, Іспанія, Австрія).

- **На підставі технічних вимог до подання конституційної скарги.** Сюди можна віднести: вичерпання внутрішньодержавних засобів правового захисту, тимчасові процесуальні рамки, форма оформлення скарги, оплата державного мита тощо. Суть технічних вимог до конституційних скарг

пов'язана з процедурними правилами конституційного судочинства, і тому існує потреба встановлення єдиної процедури для конституційних скарг.

Розгляд конституційної скарги в порядку конституційного судочинства має відносно субсидіарний характер. Основною причиною цього є те, що спір не розглядається по суті, і конституційні суди, як правило, беруть за основу вимоги щодо конституціоналізації правової системи та забезпечення конституційного правопорядку.

Субсидіарність в основному властива органам міжнародного правосуддя. Однак і конституційні суди, в силу особливого характеру судового процесу як засобу захисту прав людини у внутрішньодержавній правовій системі, функціонують в якості факультативного засобу правового захисту. Саме тому конституційні суди, що є останньою інстанцією внутрішньодержавної системи права, можуть розглядатися як зайва перешкода доступу індивіда до міжнародних засобів правового захисту.

Європейський Суд з прав людини в рішенні у справі І. Ісмаїлова проти Азербайджанської Республіки від 17 січня 2008 року зазначив, що «Конституційний суд є засобом, що не має адекватної доступності» [4]. Цією позицією Європейський суд вказав на те, що в правовій системі Азербайджанської Республіки в певний період (до 2003 року) не була передбачена процедура подачі конституційної скарги. З іншого боку, після прийняття нового закону і створення процедури подачі скарг до Конституційного Суду вони приймалися до провадження вибірково. Тому конституційна скарга не може розглядатися як кінцевий засіб.

Неприпустимість розгляду Конституційного суду АР як останньої інстанції у внутрішньодержавній правовій системі було підтверджено рішенням Європейського Суду з прав людини у справі Г. Бабаєва проти Азербайджану від 24 травня 2004 року. У зазначеному рішенні Європейський Суд висловив свою позицію щодо моменту вичерпання засобів внутрішньодержавного правового захисту в Азербайджанській Республіці. Суд зазначив: «У Азербайджанській Республіці для подачі скарги в Європейський Суд моментом вичерпання внутрішніх засобів правового захисту є рішення касаційної колегії» [5].

Те, що Конституційний Суд не розглядається в якості останньої інстанції у внутрішньодержавній правовій системі, пояснюється спеціальним характером конституційного судочинства. Конститу-

ційний суд, що володіє відносними дискреційними повноваженнями при виборі справ, які він бере до розгляду, обираючи між індивідуальним захистом та суспільною значимістю вирішуваного спору, дає перевагу останній. Однак, відносна субсидіарність і дискреційний характер повноважень не повинні применшувати відповідальності Конституційного Суду в питанні захисту прав людини.

Таким чином, можна відзначити, що інститут конституційної скарги є ефективним процесуальним засобом захисту конституційних прав і свобод. Конституційна скарга як конституційний процесуальний засіб створює можливості для конституціоналізації всієї правої системи. Саме тому в органах конституційної юстиції слід надавати пріоритет розгляду справ за конституційними скаргами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. — М. : ИНФРА-М, 2011. — С. 288.
2. Романовская О. В. Понятие «объединение граждан» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Российский юридический журнал. — 2009. — № 5. — С. 196–204.
3. Князев С. Д. Конституционная жалоба в Российской Федерации: законодательная модель и судебная интерпретация // Журнал конституционного правосудия. — 2011. — № 1 (19). — С. 25–32.
4. Case I. Ismailov v. Azerbaijan [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84461>
5. Case G. Babayev v. Azerbaijan [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23963>