

## РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТРИБУНАЛУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Проблема забезпечення прав та свобод людини завжди залишається актуальною як у країнах розвинутої демократії, так і в державах, що тільки будують засади народовладдя. Конституція України проголосила принцип пріоритету цих прав і свобод, закріпила широкий їх спектр, а також гарантії їх реалізації [5]. Зміст відповідних конституційних норм було визначено на підставі положень Загальної декларації прав людини 1948 р. Зокрема, її ст. 28 установлює, що кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, за яким права та свободи, визначені в Декларації, можуть бути здійсненими [12, с. 108]. На розвиток даного принципу, в Україні було сформовану розгалужену систему державного захисту інтересів особистості. На верхівці такої системи, безперечно, знаходиться Конституційний Суд України, статус якого регламентується Конституцією (розд. XVIII) і Законом «Про Конституційний Суд України» 1996 р. [5; 11].

Цей український орган кон-

ституційного контролю працює трохи більше 10-ти років, тому труднощі, що виникають в його роботі щодо забезпечення прав людини, є цілком зрозумілими. З метою її вдосконалення до вивчення різних моделей конституційного контролю зверталися провідні українські науковці (А.З. Георгіца, О.М. Мироненко, В.Ф. Погоріло, М.Д. Савенко, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал та ін.). Заслужують на увагу й праці з цієї тематики вчених радянської доби й іноземних правознавців (І.П. Ільїнського, Д.Л. Златопольського, Ж.І. Овсепяна, М.А.Нуделя, Б.В. Щетиніна, А. Бланкенагеля, А. Демішеля, Ф. Люшера, А. Шайо та ін.). Проте дослідження вказаних вчених в основному були присвячені інституту конституційного контролю розвинених країн.

Україну, як і інші держави Східної Європи, відносять до групи країн посткомуністичної трансформації. Тому вважаємо, що надзвичайно доцільним і корисним є проведення аналізу ролі органу конституційної юрисдикції

в забезпеченні прав людини в постсоціалістичній країні. За нашою думкою, у цьому напрямку найбільшою продуктивністю вирізняються дії Конституційного Трибуналу Республіки Польща – державі, яка вже стала повноправним членом ЄС. У зв'язку з вищезазначеним метою даної статті є встановлення чинників, що вплинули на визначення місця цього органу контролю в системі конституційних гарантій прав і свобод, з'ясування специфіки розгляду конституційних скарг указаним інститутом.

Щоб зрозуміти сьогоднішнє значення подібних органів у справі захисту прав людини в посткомуністичних державах, зокрема, в Республіці Польща, слід декілька слів сказати про їх шлях становлення. Після другої світової війни в силу об'єктивних причин радянська модель побудови засад державності, безумовно, позначилася на формуванні системи органів влади 8-ми країн Східної Європи й 4-х азіатських. Вважаємо, що слід погодитися з точкою зору українського правознавця О.М. Мироненка, що всі вони майже скопіювали радянську систему політичного, адміністративного й ідеологічного конституційного контролю, яка вже пройшла апробацію протягом 3-х десятиліть [10, с. 69]. Її сутність міститься в необмеженому праві вищого представницького органу

та його постійно діючого колегіального здійснювати контроль за дотриманням конституції в процесі її застосування [13, с. 159]. Отже, відмова від принципу поділу влади, брак зовнішнього контролю за відповідністю норм чинного права конституційним положенням, безсумнівно, перетворили конституційне правосуддя на формальну процедуру, призначення якої зводилося до захисту інтересів держави, а не людини.

Розпад соціалістичного табору поставив перед державами, що стали на шлях демократичних перетворень, складний вибір: яку максимально прийнятну модель конституційного контролю обрати. З точки зору багатьох учених, у світі найбільшого поширення отримали наступні моделі: (1) традиційна, або американська, де перевірку конституційності актів здійснюють суди загальної юрисдикції; (2) європейська, або австрійська, для якої властиво утворення спеціалізованих органів конституційного контролю – судів або рад; (3) змішана, що поєднує ознаки 2-х попередніх моделей [9, с. 125]. Розгляд відповідних норм нового конституційного законодавства постсоціалістичних країн свідчить про їх прихильність до європейської моделі контролю. Практично в усіх державах конституціями запроваджено спеціалізовані органи конституційної

юрисдикції: в Республіці Болгарія (Конституція 1991 р. – розд. VIII «Конституційний Суд»); в Республіці Казахстан (Конституція 1995 р. – розд. VI «Конституційна Рада»); в Литовській Республіці (Конституція 1992 р. – розд. VIII «Конституційний Суд»); в Республіці Польща (Конституція 1997 р. – розд. «Конституційний Трибунал» та ін.) [Див.: 6, с.301; 7, с. 316; 8, с. 74, 150].

І такий вибір не випадковий. Думаємо, що варто підтримати справедливі висновки угорського вченого А. Шайо. По-перше, в такий спосіб посткомуністичні уряди продемонстрували своє прагнення перейти до зарубіжної ідеї конституціоналізму, яка передбачає пріоритет прав людини, принцип поділу влади, жорстку ієрархію норм, а також право органів влади через конституційне правосуддя застосовувати ці принципи на практиці. По-друге, запровадження загальновизнаної в Старому світі європейської моделі конституційного контролю повинно було додати легітимності посткомуністичним конституціям та органам влади, сформованим на її фундаменті. По-третє, така модель стала своєрідним індикатором просування демократичних досягнень у державі [14, с. 77, 78].

Якщо вести мову про час виникнення конституційної юстиції в країнах Східної Європи, то

однією з перших ластівок треба назвати Польщу. З погляду О.М. Мироненка, система польської конституційної юстиції розпочала хід наприкінці 1943 р. зі створення Крайової ради народової. Вона характеризувалася імплементацією радянського зразку. І лише на початку 80-х років ХХ ст. в період активізації діяльності так званої першої Солідарності на чолі з Л. Валенсою залунали вимоги створення спеціалізованого органу конституційного контролю [10, с. 77-80]. Польський конституціоналіст Е. Звєжховський визнає факт запровадження органу конституційного контролю в період воєнного стану (1982 р.) парадоксальним, явно передчасним в умовах авторитарного правління. Водночас, він підкреслює, що введення цього органу скоріше втілювало компроміс між новим конституційним правосуддям і комуністичною партією, яка мала більшість мандатів у Сеймі (парламенті) [3, с. 210].

Оскільки за Законом про Конституційний Трибунал 1985 р. (далі – КТ) усі рішення цього інституту обов'язково затверджувалися Сеймом Республіки, можна говорити про збереження ознак соціалістичної системи конституційної юрисдикції. Саме в такий спосіб були втілені намагання політичної еліти поступово й мирно перейти від однієї систе-

ми управління до іншою. Водночас закріплення за парламентом права приймати остаточні рішення про конституційність актів дозволило окремим науковцям зробити висновок про можливість віднесення КТ до органу конституційного нагляду, а не контролю [4, с. 39]. Хоча з урахуванням оцінок польських правознавців, творці КТ не збиралися надавати цьому органу наглядової функції, а скоріше відносили КТ до судової гілки влади [3, с. 209-211]. Отже, вважаємо, що вказана точка зору доволі спірна і продовжує тривалу наукову дискусію про різницю між конституційним наглядом і контролем, тим більше, що внаслідок конституційної реформи 1997 р. Сейм втратив дане повноваження. Так, ст. 190 Конституції Польщі (1997 р.) встановлює, що рішення Конституційного Трибуналу мають загальнообов'язкову силу і є остаточними» [7, с. 317].

У цілому ж ця Конституція і прийнятий у тому ж році Закон про Конституційний Трибунал зміцнили статус цього інституту в системі конституційних гарантій прав та свобод людини. На відміну від попередніх конституційних положень, які не передбачали права людини на звернення до органу конституційної юрисдикції й розгляд ним спірних питань, Конституція встановила відповідні норми. Так, її ст. 79

(розд. «Засоби охорони свобод і прав») проголошує, що кожен, чий права порушені, вправі звернутися зі скаргою до Конституційного Трибуналу щодо конституційності закону або будь-якого іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації винесли рішення про його свободи, права або обов'язки, визначені в Конституції [7, с. 299]. Логічним продовженням названої норми є ст. 188 Конституції Польщі, яка відносить до компетенції КТ (поряд з іншими повноваженнями) його право вирішувати справи, пов'язані з конституційною скаргою [7, с. 317].

Як вбачається, вказана конституційна новела якнайбільше характеризує рівень розвитку в Польщі засад демократичної, правової й соціальної держави і свідчить про визнання універсальних стандартів у сфері прав людини. Дослідники відмічають, що в країнах з європейською моделлю конституційного контролю індивіди рідко наділяються правом звернення до таких органів, яким є КТ. У науковій правовій літературі цей факт пояснюється тим, що при представницькому правлінні це право посягає на повноваження органу, який виражає народний суверенітет. Причому існування такого права в особі вважається скоріше винятком з правила [9, с. 139]. Для підтвердження зазначеної тези наведе-

мо доречний приклад. Стаття 20 Закону «Про Конституційну Раду Республіки Казахстан» (1995 р.) визначає наступних учасників конституційного провадження: Президента Республіки, Голову Сенату Парламенту, Голову Мажиліса Парламенту, депутатів Парламенту чисельністю не менше однієї п'ятої від загального їх числа, Прем'єр-міністра, судів Республіки, державних органів і посадових осіб, конституційність актів яких заперечується. Таким чином, пересічний громадянин в Казахстані безпосередньо не може звернутися до органу конституційної юрисдикції [16].

Наділення людини правом на конституційну скаргу, безумовно, є прогресивним кроком у напрямку забезпечення інтересів людини. Причому право на конституційну скаргу закріплюється не лише за громадянами Польщі, а й за кожною особою, яка перебуває на території держави (ст. 79 Конституції). Цим ще раз підтверджується рівність людей як основоположний принцип їх конституційно-правового статусу. Більше того, вищезитоване формулювання «свободи, права, обов'язки, визначені в Конституції» є достатньо об'ємним і дозволяє людині захищати свої інтереси в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Разом з тим член КТ Л. Гарлицький, на нашу думку, досить слушно вказує на недолік ст. 79

цієї Конституції, який полягає в деякому обмеженні особи поновити свої права. Згідно з цією статтею предметом скарги може бути лише ймовірна невідповідність Конституції нормативних актів, на підставі яких було винесено рішення, що порушує права і свободи заявника. Водночас, підкреслює він, бракує можливості оскарження самого рішення, наприклад, пов'язаного з порушенням процесуальних прав особи при винесенні даного рішення або із застосуванням судом неконституційного варіанту тлумачення закону, який став підставою такого рішення [2, с. 111].

Що стосується інших правил, що встановлюють умови подання скарги до КТ, то вони зафіксовані в Законі про Конституційний Трибунал 1997 р. (далі – Закон) [15]. Наприклад, ст. 46 Закону закріплює, що конституційні «претензії» можуть бути передані до КТ тільки після використання людиною всіх законних засобів поновлення своїх прав та свобод. Гадаємо, що запровадження такої вимоги є цілком обґрунтованим, оскільки, по-перше, в такий спосіб, демонструється особливе місце КТ в системі державного захисту інтересів особи, по-друге, це пов'язано з остаточним характером рішень КТ. Так само повністю аргументовано нам вбачається й необхідність додержання строку звернення до КТ,

який становить 3 місяці від дня отримання особою рішення суду або органу публічної адміністрації. Це пояснюється тим, що, з одного боку, такий термін дозволяє людині належно оформити претензію, яка не встигне втратити актуальності, а з другого – впорядковує роботу КТ.

Окрім вищезазначених умов, Закон вводить змістові вимоги до претензії та правила її підготовки, які, безперечно, сприяють ефективному розгляду справи в КТ. Так, його ст. 47 фіксує, що скарга має містити: (1) офіційне найменування нормативного акта, на підставі якого орган державного управління приймав рішення і тим самим, на думку особи, порушив її конституційні права і свободи; (2) вказівку на спосіб порушення конкретних прав і свобод, проголошених в Конституції; (3) точний опис обставин справи. Також обов'язково додається оскаржуване рішення й документ, що засвідчує дату його доставки.

Щодо оформлення претензії, то Закон (ст. 48) передбачає необхідності її підготовки лише кваліфікованими юристами. Звичайно послуги останніх коштують недешево. Але, якщо КТ виносить рішення на користь заявника, він дає розпорядження про відшкодування витрат на юридичну допомогу за державний рахунок (ст. 24 Закону). Більше

того, п. 2 ст. 48 встановлює певні привілеї для особливо уразливих верств населення. По-перше, особі, яка бажає оформити скаргу, а в силу об'єктивних причин не може самотійно нести витрати на юридичні послуги, суд за місцем її проживання призначає адвоката. По-друге, поки суд розглядає заяву про призначення адвоката, термін для подання претензії до КТ призупиняється.

У Законі досить докладно регламентується порядок провадження конституційної скарги, що дає можливість учасникам процесу більш чітко зрозуміти свої права й обов'язки. Приміром, ст. 36 закріплює, що голова КТ призначає суддю для проведення попереднього розгляду в закритому режимі. Суддя, аналізуючи претензію, має наступні повноваження: (а) надати 7-денний строк для виправлення зауважень, якщо скарга не відповідає формальним вимогам; (б) відмовити в розгляді скарги, якщо вона явно безпідставна або якщо недовіки претензії не можна ліквідувати за короткий строк; (в) прийняти претензію до розгляду по суті. У свою чергу, заявник наділяється правом оскаржити постанову судді про відмову в розгляді скарги в 7-денний строк. Скарга на таку постанову розбирається у складі 3-х суддів КТ.

Якщо суддя КТ приймає позитивне рішення щодо допуску

претензії до розгляду, вона розслідується 3-ма або 5-ма суддями. Як вбачається, колегіальний характер слухання претензії сприяє неупередженості, об'єктивності та всебічності рішення по справі. Засідання щодо скарги є відкритим, гласним, але головуючий у кожному конкретному випадку може оголосити його закритим, якщо є необхідність забезпечення державної безпеки або захисту державної таємниці (ст.23 Закону). Утім, підстави для прийняття вказаного рішення нам видяться, дещо неповними, адже може бути не враховано побажання заявника щодо захисту його особистого, сімейного чи ділового життя. У той же час у ст. 52 Закону зафіксовано коло учасників засідання, до якого входять заявник, орган, що прийняв оскаржуваний акт прокурор і Уповноважений по захисту громадянських прав. З нашого погляду, суворе окреслення учасників засідання і закріплення обов'язкової участі в розгляді польського омбудсмана створює додаткові гарантії прийняття Трибуналом справедливого висновку.

Що ж стосується процедури прийняття рішення КТ, то вона визначена у статтях 66 – 69 Закону й містить декілька етапів: (1) обговорення при закритих дверях, що включає дискусію й затвердження основних пунктів рішення; (2) вираження у пись-

мовій формі аргументованої особливої думки членів Трибуналу, не згодних із судженням більшості; (3) голосування за рішення. Головуючий визначає черговість голосування, починаючи з молодшого залежно від віку суддів. При цьому він голосує останнім, а його голос не є вирішальним. Рішення по справі приймається більшістю голосів членів засідання; (4) підписане всіма суддями рішення оголошується у відкритому режимі; (5) опублікування рішення й особливої думки членів Трибуналу в офіційному журналі КТ. Поряд з остаточним рішенням КТ вправі видати попереднє стосовно призупинення або скасування судового рішення, якщо його виконання може призвести до непоправних наслідків, пов'язаних із заподіянням значної шкоди заявникові або державі (ст. 50 Закону). Як видиться, надання КТ права приймати таке попереднє рішення є превентивним заходом, що запобігає можливим порушенням законних інтересів останніх.

Підкреслюючи важливу роль Трибуналу у справі охорони прав індивіда, потрібно вказати, що першим рішенням КТ (К 1/88 від 30 листопада 1988 р.) був висновок, який поліпшив становище людини у сфері пенсійного забезпечення. Незважаючи на так звану скромність повноважень КТ за Законом 1985 р., він зміг довести

спроможність обстоювати права людини й одночасно продемонстрував розуміння складності суспільно-політичної й економічної ситуації в державі. Е. Звєжховський вважає, що саме успішна діяльність КТ просуvalа загальноновизнані ідеї конституціоналізму [3, с. 211]. Л. Гарлицький стверджує, що протягом 10-ти років КТ винесено понад 300 рішень, які здебільшого стосувалися принципів демократичної правової держави, а також основоположного принципу статусу людини – рівності [1, с. 103]. Водночас оцінка перших кроків діяльності КТ неоднозначна. Так, Л. Гарлицький зауважує, що Трибунал залишав законодавцеві значну свободу в модифікації (на практиці – обмеження) соціальних прав і припускав, що «можливе відхилення законодавця у правовій державі від більш корисних для громадян правових рішень сприяє розвитку соціального законодавства у період трансформації держави» [1, с. 158].

Якщо на початку діяльності КТ розглядав, як правило, скарги соціально-економічного характеру, то на сучасному етапі конституційні претензії стосуються в основному поновлення громадянських і політичних прав. Вважаємо, що в покращанні соціально-економічного становища громадян немаловажну роль відіграв КТ. Сьогодні КТ зай-

мається також проблемами, що виникають у зв'язку зі вступом Республіки Польща до ЄС. Наприклад, одна з останніх справ Трибуналу була пов'язана з обмеженням виборчих прав на виборах до місцевих органів влади громадян Польщі і громадян ЄС, які не підтримують постійного політико-правового зв'язку з Польщею та знаходяться на її території. Щодо цієї претензії КТ прийняв рішення про невідповідність статей 5 – 7 Закону про вибори до рад комун (гмін), районних муніципальних рад (рад повітів) і регіональних асамблей (асамблей воєводств) (1998 р.) Угоді про ЄС (2004 р.) та Конституції Республіки Польща – (ст. 16 (1), 31 (3), 32 (1), 52 (1), 62 і 169 (2)). У статтях 5 – 7 Закону про вибори встановлювався: (а) активне й пасивне право на місцевих виборах мають громадяни Польщі, які досягли відповідно 18 і 25 років і які постійно знаходяться в межах території, що управляється місцевим органом влади; (б) громадянин може бути внесений до постійного реєстру виборців не пізніше ніж за 12 місяців перед датою виборів; (в) тільки належним чином зареєстрований громадянин має активне й пасивне виборче право. Обґрунтовуючи рішення по цій справі, КТ підкреслив, що статті вищевказаного Закону порушують універсальні



принципи виборчого права – загальність і рівність, обмежують громадянське право на свободу пересування й вибору місця проживання [15].

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна дійти наступних висновків. На сучасне провідне місце КТ в системі конституційних гарантій прав та свобод людини вплинули такі фактори як-от: 1) соціалістична система конституційної юрисдикції; 2) процес радикальних трансформацій польського суспільства; 3) ефективна діяльність КТ

в період конституційних реформ кінця 80-х – першої половині 90-х років ХХ ст. На відміну від інших країн, де існує європейська модель конституційного контролю, КТ характеризується більшими можливостями у справі охорони прав людини, які, зокрема, полягають у праві розгляду конституційної скарги. Докладна законодавча регламентація порядку провадження щодо конституційної претензії сприяє неупередженості, справедливості, повноті й об'єктивності її розгляду.

**Список літератури:** 1. Гарлицкий Л. Польский Конституционный Трибунал и социальные права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 1 (30). – С. 157-161. 2. Гарлицкий Л. Реформа конституционного судопроизводства в Польше // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 103-113. 3. Zwierzchowski E. The Polish Model of the Constitutional Judiciary // The Round Table Conference "Ten years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe". – Lublin: Polish Association of Constitutional Law, 2001. – P. 209 – 224. 4. Златопольский Д.Л. Контроль за соблюдением конституции и конституционный суд в государствах Восточной Европы // Вестн. МГУ: Сер. 11 Право. – 1998. – № 2. – С. 38-52. 5. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 6. Конституции государств – участников СНГ. /Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 736 с. 7. Конституции зарубежных стран. /Под общ. ред. В. Дубровина. – М.: Юрлитинформ, 2000. – 366 с. 8. Конституції нових держав Європи та Азії /Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. прав. фундація, Вид-во «Право», 1996. – 544 с. 9. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: Общ. ч.: Учебник. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 896 с. 10. Мироненко О. Еволюція та особливості функціонування соціалістичної моделі конституційної юстиції (1945 – 1980 роки) // Вісн. КС України. – 2007. – № 6 – С. 69 – 80. 11. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р., № 422/96 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272. 12. Сборник важнейших документов по международному праву. /Состав. М.В. Филлимонова. – М.: Изд-во ИМПЭ, 1996. – 491 с. 13. Сравнительное конституционное право: Учебник /Под общ. ред. В.Е. Чиркина. – М.: Манускрипт, 1996. – 726 с. 14. Шайо А. Конституционализм и конституционный контроль в посткоммунистической Европе // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28). – С. 77-80. 15. <http://www.trybunal.gov.pl/> / 09.09.2008. 16. <http://www.constcouncil.kz/rus/10.09.2008>.

Надійшла до редакції 24.09.2008 р.