УДК 342.5:342.7

Чорнолуцький Руслан Васильович

Доктор юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Національного авіаційного університету,
адвокат

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5279-1383>
chornolutskii.ruslan@ukr.net

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК НОВИЙ ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу інституту конституційної скарги як нового для української практики механізму захисту прав і свобод людини. Автор розглядає чинне законодавство в цій сфері відносин, зосереджується на особливостях конституційної скарги та аспектах її значимості, а також з'ясовує деякі проблемні моменти її реалізації в Україні.

Ключові слова: конституційна скарга, Конституційний Суд України, орган конституційної юрисдикції, захист прав і свобод людини, верховенство права.

Постановка проблеми. Активний розвиток демократичних держав світу передбачає останнім часом значною мірою все більше посилення ролі захисту прав та свобод людини і громадянина як неодмінного елемента функціонування держави як правової. Останнє серед іншого визначає необхідність існування належних та ефективних інструментів та засобів відповідного захисту прав і свобод. Попри наявність значної кількості таких інструментів в Україні, в 2016 році на підставі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р.

ПРАВО

останні було доповнені інститутом конституційної скарги. Враховуючи даний фактор, Основний закон України було доповнено ст. 151-1, а до ст. 55 додано частину 4. Перша з даних норм зазначає правомочність Конституційного Суду України вирішувати питання про конституційність закону України (чи його окремих положень) за відповідною конституційною скаргою особи. В свою чергу, ч. 4 ст. 55 Конституції України гарантує право кожного звернутись до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою [1]; [2]. Незважаючи на те, що для України інститут конституційної скарги є новим, в європейських державах подібна практика налічує вже навіть більш ніж півстоліття. Яскравим прикладом тут є Федеративна Республіка Німеччини (ФРН), де Федеративний конституційний суд отримує щорічно близько 5000 скарг від громадян. І хоча лише незначна частина таких скарг (1-3 %) підлягає задоволенню, все ж результати їх розгляду мають важливе значення для розвитку правової системи Німеччини [7, с. 21].

Отже, варто наголосити на прогресивності запровадження інституту конституційної скарги в Україні, адже це сприяє розвитку додаткових механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина. Перші результати апробації в Україні цього інституту вже видні. Так, згідно зі звітом Конституційного Суду України в 2019 році орган конституційної юрисдикції за конституційними скаргами ухвалив 9 рішень, відкрив провадження за 35 конституційними скаргами та постановив 270 ухвал про відмову в відкритті конституційного провадження в справі за конституційними скаргами [9]. Таким чином, можемо спостерігати, що понад 300 конституційних скарг надійшло в 2019 році до Конституційного Суду України, а тому варто вести мову про значимість нового інституту конституційного права в практиці захисту прав і свобод людини в Україні.

Метою нашої статті є з'ясувати сутність конституційної скарги як нового для української практики інституту конституційного права, надати

йому загальну характеристику, а також окреслити визначальні положення, які стосуються реалізації конституційної скарги.

Аналіз досліджень та публікацій. Інститут конституційної скарги в Україні все більше набирає прихильності як об'єкт дослідження серед наукової спільноти. За останні роки серед його дослідників варто відзначити зокрема: К.Б. Айріян, Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Бисага, М.М. Гецько, М.М. Гультай, А.Л. Деркач, П.Б. Євграфов, В.В. Лемак, О.В. Петришин, А.В. Портнов, А.О. Селіванов, В.М. Шаповал та інших. При цьому, в силу законодавчої новизни інституту конституційної скарги в Україні, дослідження цієї проблематики можливо розподілити на ті, що базувались на аналізі зарубіжного досвіду функціонування конституційної скарги та мали на меті в майбутньому імплементувати кращі зразки та практики в українському законодавстві, а також ті, що мають місце вже після законодавчої регламентації в Україні інституту конституційної скарги. При цьому, як парадоксально демонструється науковцями, після запровадження конституційної скарги в українську практику проблем у цій царині стало не менше.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» щодо інституту конституційної скарги, можливо зафіксувати кілька законодавчих передумов для його реалізації, а саме:

- 1) переконаність особи, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон суперечить Конституції України;
- 2) вичерпаність всіх інших національних засобів юридичного захисту [2].

Додамо тут, що право гарантування подання конституційних скарг особою закріплено ст. 55 Конституції України. Остання регламентує фундаментальні положення, які стосуються сфери захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Серед способів захисту визначені

ПРАВО

зокрема: судовий, захист прав з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, самозахист. Окрім цього, передбачені два способи захисту прав і свобод, які можуть бути використані особою після вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту: перший – з боку міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна; другий – з боку Конституційного Суду України шляхом подання конституційної скарги в визначеному законом порядку та на визначених законом підставах [1].

Таким чином, на сьогодні в Україні вже передбачені два механізми захисту прав і свобод людини та громадянина, які можуть бути використані особою після вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту. При цьому відмінність між першим та другим пролягає крізь призму того, що інститут конституційної скарги вважається, поряд із судовим та захистом з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, так само національним механізмом захисту, який можливо визначити як додатковий. Однак законодавець закріпив певний порядок, за яким конституційна скарга може бути подана, а саме після використання інших національних механізмів захисту прав і свобод. Саме тому й розміщена гарантія подання конституційної скарги після гарантій судового захисту та захисту з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а, відповідно, перед механізмом захисту з боку міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна.

Серед основних властивостей конституційної скарги М.М. Гультай визначає: направляється індивідуальними чи колективними суб'єктами приватного права з метою захисту конституційно гарантованих прав і свобод; стосується «приватного інтересу», тобто її підставою виступає безпосереднє та наявне порушення конституційних прав і свобод скаржника; передбачає «частковість конституційної перевірки» (тобто конституційний контроль стосується тільки конституційних норм про права

ПРАВО

і свободи); об'єктом оскарження щодо конституційності виступає нормативно-правовий акт, застосований у конкретній справі, або індивідуально-правовий акт, який є остаточним, тобто не може бути переглянутий із використанням звичайних засобів правового захисту; система досить жорстких вимог до їх прийнятності [6, с. 15].

Безпосередньо конституційну скаргу даний вчений розуміє як письмове звернення індивідів, їх об'єднань або юридичних осіб до органу конституційної юрисдикції про необхідність перевірки конституційності законів чи інших правових актів органів публічної влади, які порушують конституційні права і свободи суб'єктів такої скарги у зв'язку з конкретною справою [6, с. 15].

В такий спосіб конституційна скарга є своєрідним явищем у державно-правовій практиці, адже зосереджує в собі елементи звернення особи, захисту прав і свобод, оскаржуваний законодавчий акт та конкретну справу, що слугує свого роду передумовою для реалізації на практиці інституту конституційної скарги як такого.

Значимість конституційної скарги як нового інституту конституційного права України полягає в двох аспектах. По-перше, вона постає важливим додатковим механізмом (засобом) захисту індивідуальних прав та свобод особи. Завдяки цьому посилюється вплив права на суспільні відносини, а держава посилює свій статус як правової. Вказане також посилює застосовуваність принципу верховенства права як одного з фундаментальних принципів права. По-друге, важливість конституційної скарги як окремого інституту пов'язана з функціонування Конституційного Суду України, який законодавчо покликаний забезпечувати верховенство Конституції України. Звернення особи до органу конституційної юрисдикції зі скаргою підкреслює наближеність всієї судової системи до людини, а також прагнення держави належним чином захистити її права. В такий спосіб, на рівні індивідуальному (скаржника) зверненням з

ПРАВО

конституційною скаргою посилюється значимість принципу верховенства права (завдяки захисту прав і свобод людини), а на рівні суспільному (органу конституційної юрисдикції) – відбувається сприяння верховенству Основного закону як фундаменту всієї правової системи держави.

В.С. Пирогов та І.С. Щебетун пропонують поділ функцій інституту конституційної скарги за критерієм впливу суб'єктів права на дві групи: суб'єктивні та об'єктивні. Серед суб'єктивних функцій: захист прав та свобод людини; вирішення конституційно-правових спорів. В свою чергу, об'єктивними функціями визначаються: формування доктрини захисту прав людини засобами конституційного контролю; надання Конституційним Судом України практичного змісту основних прав та свобод у спосіб здійснення тлумачення відповідних положень Основного Закону України, що їх визначають; забезпечення становлення та розвитку конституційної демократії; залучення громадян до управління державними справами (інструмент демократизації суспільства) [11, с. 59].

Повноваження Конституційного Суду України вирішувати питання про відповідність [Конституції України](#) (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи визначене в п. 9 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України». Виходячи з положень ст. 56 цього Закону, суб'єктами права на конституційну скаргу можуть бути дієздатна фізична особа та юридична особа приватного права. Відповідно, юридична особа публічного права не визнається суб'єктом права на конституційну скаргу. Конституційна скарга для того, щоб бути прийнятою до розгляду органом конституційної юрисдикції, повинна відповідати визначеним Законом вимогам щодо форми та змісту. Окрім, суттєвими є дотримання наступних передумов для можливості подання конституційних скарг:

ПРАВО

по-перше, суб'єкт подання скарги вичерпав усі національні засоби юридичного захисту, а саме має місце таке, що набрало законної сили, рішення суду апеляційної чи касаційної інстанції;

по-друге, від дня набрання законної сили відповідним рішенням суду, де застосовано закон України (чи окремі його положення), сплинуло не більше 3 місяців [4].

При цьому друга з зазначених передумов може бути порушена, якщо Конституційний Суд України визнає необхідним розгляд конституційної скарги з мотивів суспільного інтересу. Водночас орган конституційної юрисдикції відмовляє в відкритті конституційного провадження щодо поданої особою скарги, визнаючи її неприйнятною, тобто якщо очевидно необґрунтованими постають її зміст та вимоги, або за умови наявності зловживання правом на подання скарги.

Цікаво, що, з точки зору законодавства Польщі, передумовами для подання конституційної скарги є наявність трьох видів порушених інтересів: особистий – коли порушення конституційних прав стосується безпосередньо його особи; правовий – коли порушення конституційних прав стосується правової позиції особи; реальний – коли порушення конституційних прав уже мало місце [12, . 120].

Деякі науковці слушно звертають увагу на те, що новим Законом «Про Конституційний Суд України», з одного боку, запровадивши інститут конституційної скарги, законодавець, з іншого боку, навпаки, дещо обмежив права особи в аспекті можливості звернення до органу конституційної юрисдикції. Мова йде про те, що в попередній редакції Закону «Про Конституційний Суд України» громадянам, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам надавалось право звертатись до Конституційного Суду України зі зверненням щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України [3]. Чинною редакцією таке право особи не передбачене взагалі. Тобто на сьогодні єдиною можливістю

ПРАВО

звернення до Конституційного Суду України постає конституційна скарга, яка, в силу необхідності дотримання визначеної процедури (зокрема, використання всіх національних засобів юридичного захисту), володіє складнішим механізмом реалізації, аніж це мало місце в ситуації з конституційним зверненням.

Враховуючи зазначені аспекти, низка вчених (А. Селіванов, І. Олійник, О. Безбожна та ін.) пропонують розширити сферу конституційного оскарження, а саме охопивши не лише сферу законів, але й підзаконних нормативно-правових актів, адже останні теж можуть порушувати конституційні права та свободи людини. Окремі вчені (А. Колодій) пропонують щодо визначення об'єкту конституційної скарги піти ще далі: таким об'єктом повинен визначатися акт вищої публічної влади – законодавчої, президентської, виконавчої, судової, вищих контрольно-наглядових і правоохоронних органів, якщо ними порушуються конституційні права особи [8, с. 230-231].

На обмеженість предмету перевірки («закон України») за конституційною скаргою вказують також й українські вчені В.В. Лемак та О.В. Петришин. Вони наголошують на тому, що предмет конституційної скарги, отже, не охоплює: інші акти законодавства України, окрім «законів України»; дії (бездіяльність) органів публічної влади, яка може призводити до порушень основних прав людини [10, с. 81].

Для порівняння зазначимо, що об'єктом конституційної скарги за законодавством ФРН можуть бути акти законодавчої, виконавчої влади та рішення суду, в Польщі – закони та інші нормативно-правові акти, в Австрії – акти законодавчої та виконавчої гілок влади, в Чехії, Хорватії, Словенії – акти органів публічної адміністрації та судові рішення [5, с. 9].

Однак неможливо не зазначити, з нашого боку, на важливості ретельно та виважено підходити до визначення об'єкту конституційної скарги. До прикладу, можливість оскарження судового рішення органом

ПРАВО

конституційної юрисдикції, ми переконані, є недоцільним, адже це ставить під загрозу функціонування всієї системи судів загальної юрисдикції в Україні. Останні повинні мати достатній рівень легітимації, інакше їх роль буде знівельована. Більше того, Конституційному Суду України не притаманна функція перегляду судових рішень, навіть з мотивів їх відповідності Основному закону держави. Окрім цього, не слід також до об'єкту конституційної скарги відносити й акти контрольно-наглядових і правоохоронних органів, адже останні повинні оскаржуватися в судовому порядку.

Варто усвідомлювати в цілому роль органу конституційної юрисдикції: він не має переймати на себе функції судів, але, натомість, здійснювати функції особливого, виняткового характеру, пов'язані з найбільш важливими аспектами функціонування конституційного ладу в державі. Незважаючи на те, що в деяких європейських державах об'єктом конституційної скарги можуть бути навіть рішення та будь-який акт органів публічної адміністрації, ми переконані на важливості використання досвіду Польщі – передбачити можливість в межах конституційної скарги оскаржити лише законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. Разом з тим, перелік суб'єктів (зокрема, виконавчої влади), акти яких можуть бути оскаржені до Конституційного Суду України, повинен бути визначений законом.

Висновки. Таким чином, незважаючи на вже досить тривалу практику застосування інституту конституційної скарги в багатьох європейських державах, такий інститут у 2016 році таки був запроваджений і в Україні. І хоча про особливі результати апробації конституційної скарги поки що складно говорити, все ж важливість його функціонування, з нашої точки зору, залишається безсумнівною. Конституційна скарга являє собою звернення особи (фізичної чи юридичної приватного права) до органу конституційної юрисдикції, яке має на меті захистити порушені права і

ПРАВО

свободи через застосування закону України (чи його окремих положень), що, на думку скаржника, суперечили положенням Конституції України. Значимість конституційної скарги ми визначили з двох точок зору: по-перше, остання постає додатковим механізмом (засобом) захисту прав та свобод особи поряд з іншими передбаченими законодавством механізмами; по-друге, через застосування цього механізму орган конституційної юрисдикції забезпечує верховенство Конституції України як Основного закону держави. При цьому ми також наголосили на важливості в подальшому розширювати сферу предмету оскарження в рамках конституційної скарги, а саме на законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, перелік яких має бути визначений законом, як це має місце в значній кількості європейських країн. Завдяки цьому більше ефективно та повно реалізовуватиметься функція захисту прав людини з боку Конституційного Суду України.

Використані джерела

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.
4. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.
5. Бориславська О. Конституційна скарга: реальний механізм захисту прав людини чи чергова декларація? *Український часопис конституційного права*. 2017. № 1. С. 7-10.

ПРАВО

6. Гультай М.М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук; спец.: 12.00.02. Х., 2014. 43 с.

7. Гультай М.М. Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина. *Віче*. 2011. № 17. С. 20-24.

8. Деркач А.Л. Захист прав людини в конституційному процесі: питання теорії та практики: дис. д-ра юрид. наук; спец.: 12.00.02. К., 2019. 390 с.

9. Інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2019 рік. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2019.pdf (дата звернення: 20.07.2020).

10. Лемак В.В., Петришин О.В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2. С. 79-88.

11. Пирогов В.С., Щебетун І.С. Конституційна скарга та її місце в механізмі захисту прав і свобод людини. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ ім. Василя Стуса*. 2018. № 10. С. 55-60.

12. Яценко І.С. Конституційна скарга як елемент реалізації системи стримування і противаг на прикладі Республіки Польща. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 2. С. 118-123.