

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ

САПАЛОВА Олена Валеріївна - 2 курс магістратури Навчально-наукового інституту Державного управління та державної служби Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, адвокат

0000-0001-8064-9720

УДК 342.4

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.4.3

Наукова стаття присвячена дослідженню правової природи конституційної скарги як форми звернення до органу конституційної юрисдикції. Визначено поняття конституційної скарги в найбільш загальному вигляді. Проаналізовано форми конституційної скарги та їх особливості. Окреслено перспективи розвитку конституційної скарги в Україні. Зокрема, можливість переходу до моделі повної конституційної скарги, розширення предмету оскарження, удосконалення механізму виконання рішень, прийнятих Конституційним Судом України та відшкодування шкоди у разі її заподіяння неконституційним законом. Висвітлено проблему доцільності запровадження можливості звернення з конституційною скаргою для юридичних осіб публічного права.

Ключові слова: конституційна скарга, форма конституційної скарги, права і свободи людини і громадянина, Конституційний Суд України.

Актуальність теми

Конституційна скарга є відносно молодим інститутом у правовій системі України, проте її розвиток як елемента правозахисного механізму є нині одним із найважливіших питань порядку денного в конституційному правосудді як України, так і багатьох європейських держав. На разі реалізація механізму конституційної скарги має певні недоліки, а для громадян подання конституційної скарги є складною процедурою, для реалізації якої необхідно дотриматися низки вимог прийнятності скарги.

Проблематика інституту конституційної скарги в Україні була актуальною серед вітчизняних науковців ще до її впровадження. Так, конституційна скарга була предметом досліджень Айріян К.Б., Гультая М.М., Колодія А.М., Литвинова О.М., Остапенка В.В., Петришина О.В., Чорнолуцького Р.В. тощо. Зарубіжний досвід впровадження конституційної скарги досліджувався Беззубом І.І., Владиченком С.Д., Лемаком В.В., П'єцко Ю.Є. Окремим питанням реалізації права особи на конституційну скаргу Городовенко В.В., Запорожець В.І., Єзеров А.А., Савчин М.В., Селіванов А.О., Терлецький Д.С., Шаповал В.М. тощо.

Разом з тим, з огляду на динамічний розвиток процесів впровадження конституційної скарги в Україні та існування багатьох практичних аспектів її реалізації, потребує подальшого комплексного дослідження питання вимог до подання конституційної скарги, її прийнятності, визначення тенденцій подальшого розвитку цього правового інституту та пропозицій щодо його оптимізації.

Об'єкт дослідження- суспільні відносини у сфері захисту прав і свобод людини шляхом конституційного правосуддя.

Предметом дослідження є конституційна скарга як засіб гарантії прав і свобод людини і громадянина.

Метою статті є виділення окремих проблем інституту конституційної скарги в Україні та запропонування варіантів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу

Сучасні соціально-правові умови розвитку української державності ознаменували початок нового етапу становлення національного конституціоналізму, покликаного забезпечити подальше впровадження конституційних цінностей та принципів у державно-правову практику та утвердженні конституційного правопорядку, побудованого на взаємній довірі та відповідальності між особою та державою.

Цьому сприяють визнані конституційно-правові інститути, серед яких значне місце посідає конституційна скарга як апробований багатьма країнами світу ефективний засіб захисту основоположних прав людини та громадянина, зміцнення верховенства права та розбудови демократичної держави.

Для української судової системи внесені зміни до статті 55 Конституції України, які закріпили право кожного звернутися з конституційною скаргою, відкрили шлях формування нового конституційно-правового світогляду у відносинах вирішення принципово нових завдань суддів у застосуванні міри верховенства права особи в конфліктах із законами.

Розглядаючи інститут конституційної скарги, сьогодні більшість дослідників наголошують на його значенні як гаранту захисту прав і свобод людини, інституту демократії, ознаки верховенства принципу правової держави, форми громадського контролю та активної громадської участі в реалізації правової політики держави, засобу підвищення правосвідомості громадян та їх правової культури.

Зокрема, прогресивність інституту конституційної скарги відзначав Голова Конституційного Суду України Шевчук С.В., наголошуючи на тому, «що такий механізм дозволяє будь-якому громадянину без посередництва інших посадових осіб, народних депутатів звернутися до органу конституційної юрисдикції зі скаргою щодо некон-

ституційності того чи іншого нормативно-правового акту» [1].

У найбільш загальному вигляді, зважаючи на різноманіття підходів до впровадження конституційної скарги до правового регулювання різних країн, її можна охарактеризувати як форму звернення особи до органу конституційної юрисдикції з метою захисту конституційних прав і свобод, результатом якого є вирішення питання щодо відповідності Конституції держави (конституційності) певного правового акта.

Науковці виділяють так звані «повну» та «нормативну» різновиди конституційної скарги.

Повна конституційна скарга передбачає, що за зверненням особи після використання всіх інших засобів юридичного захисту вирішується питання щодо конституційності нормативного або індивідуального адміністративного акта чи судового рішення, який безпосередньо порушує її конституційні права і свободи [2, с. 11]. Тобто за повною конституційною скаргою об'єктом конституційного контролю може бути і нормативно-правовий акт, який підлягає застосуванню у конкретній справі, і адресований конкретній особі остаточний індивідуальний акт [2, с. 11].

Взірцем моделі повної конституційної скарги виступає приклад Федеративної Республіки Німеччини та Австрії, а також Іспанії, у якій запроваджено процедуру *amparo*.

У результаті звернення із нормативною конституційною скаргою на відповідність Конституції держави може бути перевірений лише застосований щодо особи нормативний акт, що спричинило порушення її конституційних прав і свобод. Важливо підкреслити, що конституційний контроль щодо самого правозастосовчого акта при цьому не здійснюється. [2, с. 9]

Модель нормативної конституційної скарги застосували Україна, Республіка Польща, Російська Федерація.

При чому, нормативну модель конституційної скарги можна розділити на модель неповної нормативної конституційної скарги – надає можливість оскарження конституційності тільки законів (саме ця модель запроваджена в Україні) та модель нормативної конституційної скарги з можливістю

оскарження конституційності всіх нормативно-правових актів.

Проте аналіз реалізації механізму конституційної скарги в Україні свідчить про необхідність її подальшої оптимізації. В Україні інститут конституційної скарги є відносно молодим і тільки починає своє становлення. Попереду ще шлях його модернізації та еволюційного розвитку конституційного контролю.

Варто відзначити, що низка науковців підтримує запроваджену в Україні модель конституційної скарги, наголошуючи на тому, що це дозволяє Конституційному Суду України реалізовувати функцію контролю, при цьому не втручаючись у діяльність судів. Щодо цього, зокрема, Гультай М.М. зазначає, що «у випадку запровадження в Україні моделі повної конституційної скарги громадянин отримає можливість оскаржувати до Конституційного Суду України будь-який нормативний акт органу державної влади, якщо він, на думку позивача, порушує його конституційні права» [3, с. 101].

Це, у свою чергу, зумовить отримання Конституційним Судом України більших повноважень і можливості впливу на прийняття рішень судами загальної юрисдикції, а також можливість впливу на діяльність органів державної влади. Конституційний Суд України матиме механізм впливу та безпосереднього контролю прийняття рішень органами влади. У цьому випадку можна було б говорити про максимальне розширення впливу Суду на реалізацію правової політики.

Проте, варто відзначити, що в Україні існують перспективи розширення предмета конституційної скарги. По-перше, на цьому наголошує все більша кількість експертів-правників. Таку думку, зокрема, підтримують дослідники у сфері права Бесчастний В.М. та Запорожець В.І., які, аналізуючи особливості впровадження інституту конституційної скарги в Україні, відзначають, що «запроваджена в Україні модель конституційної скарги не дозволяє повною мірою розкрити її потенціал як засобу юридичного захисту. Науковці наголошують на необхідності запровадження нормативної моделі конституційної скарги, відповідно до якої

може бути оскаржена відповідність Конституції України не тільки законів України, але й інших нормативно-правових актів (зокрема, актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України тощо)» [4, с. 18].

По-друге, таку можливість розглядають самі судді Конституційного Суду України. Зокрема, Лемак В.В., суддя Конституційного Суду України, визначав наявність певних проблем, які існують на етапі подання та розгляду конституційних скарг, серед яких він зазначив попередню перевірку скарги в Секретаріаті Суду щодо її відповідності вимогам, невизначеність розуміння поняття остаточного судового рішення, недоліки визначення кола суб'єктів права подання конституційної скарги [5, с. 52-53]. Лемак В.В. підкреслив, що поки що в Україні запроваджено модель часткової нормативної конституційної скарги, за якої оскарженню можуть підлягати лише закони, проте з часом ця модель може бути змінена [5, с. 55].

Необхідно розглянути можливість зміни моделі конституційної скарги на повну модель, відповідно до якої може бути оскаржена неконституційність не тільки законів України, використаних у судовій справі, але й інших нормативних актів органів державної влади. Це дозволить значно підвищити якість законодавства та забезпечити більш ефективний захист прав і свобод громадян.

Серед науковців також лунають пропозиції розгляду доцільності запровадження можливості звернення з конституційною скаргою для юридичних осіб публічного права. На думку низки науковців, право конституційної скарги слід надати ще й окремим юридичним особам публічного права, зокрема, органам місцевого самоврядування, комунальним і державним підприємствам. Адже певною мірою юридичні особи публічного права є носіями прав людини.

Проте, це може призвести і до порушення механізму стримувань і противаг, адже права фізичної особи мають бути пріоритетними відносно прав юридичної особи публічного права. Тому все ж таки, на нашу думку, поки що розширення кола суб'єктів

подання конституційної скарги є недоречним.

Як свідчить проведений аналіз, до Конституційного Суду України подається стабільно велика кількість конституційних скарг з початку дії цього інституту в Україні. До змісту та форми подання конституційної скарги висувається безліч вимог, серед яких обмежений предмет оскарження, необхідність чіткого дотримання часу оскарження (своєчасність), дотримання вимоги вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту тощо. При цьому кількість скарг, які не приймаються до розгляду у зв'язку з порушенням вимог до них, залишається більшою за 50%. Це можна пояснити недостатньою правовою культурою громадян, нерозумінням сутності конституційної скарги тощо.

Однією з вимог до подання конституційної скарги є те, що до неї мають бути надані належно завірені копії судових рішень. Разом з тим, відповідно до статті 2 Закону України «Про доступ до судових рішень» усі судові рішення підлягають оприлюдненню в електронному вигляді не пізніше наступного дня після їх виготовлення та підписання[6]. Отже, судді можуть ознайомитися з текстом судового рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень, отже, ця вимога може бути виключена з критеріїв прийнятності конституційної скарги.

Конституційний Суд України не зобов'язаний розглядати питання щодо наявності прогалин і колізій у законодавстві. Проте це є джерелом порушення прав людини. Отже, критерії прийнятності конституційної скарги мають бути переглянуті, а саме визнані такі їх елементи:

- особою використані всі засоби правового захисту, або існує підтвердження їх неефективності, що призводить до появи незворотних наслідків щодо змісту суб'єктивного права;

- порушене в скарзі питання містить певну інституційну проблему, яка має важливе значення для всієї правової системи;

- порушене в скарзі питання пов'язане із застосуванням основних принципів права, які поширюються, у тому числі, на приватно-правові відносини;

- прогалина чи колізія в законодавстві впливає на сутнісний зміст права.

З точки зору Владикіна О.Н., значно ускладнює право подання конституційної скарги вимога щодо попереднього вичерпання всіх інших національних засобів юридичного захисту. На думку науковця, необхідно спростити доступ громадян до конституційного правосуддя [7, с. 32]. Відповідно до статті 94 попередньої редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» підставою конституційного звернення є неоднозначне застосування положень законів України судами або іншими органами державної влади, якщо, на думку позивача, це призвело до порушення його конституційних прав [8]. Отже, відповідно до такого формулювання особа може звернутися до Конституційного Суду України, не звертаючись попередньо до всіх можливих судових інстанцій.

Науковці наголошують на тому, що вимога щодо вичерпання перед поданням конституційної скарги всіх засобів правового захисту є суперечливою, адже закон може обмежувати права скаржника. Тому в якості пропозиції висувається необхідність доповнення законодавчого врегулювання в частині надання Конституційному Суду України можливості самостійно вирішувати питання щодо оцінки контексту використання інших засобів юридичного захисту, які слід використати перед поданням конституційної скарги.

Відповідно до статті 152 Конституції України, у разі якщо фізичній або юридичній особі, щодо якої було застосовано нормативні акти, визнані неконституційними, такими діями завдано матеріальної або моральної шкоди, вона відшкодовується державою у визначеному порядку. [9] Разом з тим відповідного нормативного акту, яким би було врегульовано алгоритм обчислення шкоди, що була завдана, строків, джерел фінансування відповідного відшкодування, органів, які є відповідальними за здійснення таких процедур, ще не прийнято.

У зв'язку з цим, необхідним є прийняття нормативно-правового акта, що врегулював би механізм відшкодування шкоди у

випадку її заподіяння при дії закону, який визнаний неконституційним.

На сьогодні можна говорити про доволі високий рівень суспільного інтересу до інституту конституційної скарги. Запровадження інституту конституційної скарги дозволяє громадянам реалізовувати можливості для захисту своїх конституційних прав і свобод людини.

І надалі актуальними залишаються питання вдосконалення законодавчого врегулювання предмета конституційної скарги та заходів щодо її забезпечення, подальшого виконання рішень Конституційним Судом України. Отже, ця проблематика потребує подальшого ґрунтовного дослідження та аналізу.

Виходом з цієї ситуації може стати зокрема підвищення правової грамотності та правової свідомості громадян. Разом з тим, слід відзначити, що відмова Конституційного Суду України у прийнятті скарг через наявні недоліки звужує можливість громадян на захист своїх конституційних прав. Тому слід розглянути можливість певного спрощення форми та процесу подання конституційної скарги.

Проте однією з найбільш значущих проблем реалізації механізму захисту прав і свобод шляхом подання конституційної скарги є недосконалість подальшої реалізації рішень Конституційного Суду України. Незворотний і обов'язковий характер рішень Конституційного Суду України є однією з конституційних гарантій прав і свобод людини. Це, зокрема, було визначено в Рішенні Конституційного Суду України від 02.12.2019 № 11-р/2019: «Обов'язковість, остаточність та неможливість оскарження ухвалених Конституційним Судом України актів за наслідками розгляду справ пов'язані з виключними повноваженнями органу конституційної юрисдикції... Незгода з такими рішеннями (актами) не дозволяє жодному органу публічної влади ставити під сумнів їх зміст» [10].

Однак незважаючи на це, значна кількість рішень Конституційного Суду України залишається проігнорованою Верховною Радою України, що фактично означає недотримання принципу верховенства права та Конституції України, гарантії конститу-

ційних прав та свобод. Причиною цього є відсутність політичної волі у Верховній Раді України, невизначеність механізму виконання рішень Конституційного Суду України, хоча Суд може у висновку визначити порядок і строки його виконання та зобов'язати відповідні органи публічної влади здійснювати контроль за виконанням рішення.

Так, Конституційний Суд України визначає конституційність чи неконституційність законів та їх окремих положень, проте він не має законодавчих повноважень щодо внесення змін до законодавчих актів. Відповідно до Конституції України ці повноваження покладені на Верховну Раду України, саме вона має здійснювати внесення змін і доповнень до законодавчого акту, норми якого визнані неконституційними.

На основі вищевикладеного, можна виокремити такі основні напрямки оптимізації реалізації інституту конституційної скарги в Україні:

- 1) запровадження моделі повної конституційної скарги;
- 2) розширення предмета оскарження, зокрема, розгляд конституційних скарг щодо прогалин і колізій у законодавстві;
- 3) спрощення доступу громадян до конституційного правосуддя – врегулювання норми вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту перед зверненням до органу конституційної юрисдикції;
- 4) визначення порядку відшкодування матеріальної та моральної шкоди особам, що постраждали внаслідок застосування неконституційних норм права;
- 5) виключення вимоги обов'язкового долучення до конституційної скарги завірених відповідним судом копій судових рішень;
- 6) удосконалення механізму виконання рішень, прийнятих Конституційним Судом України; підвищення політичної відповідальності Верховної Ради України.

Подальший розвиток та становлення інституту конституційної скарги дозволить забезпечити захист прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України, матиме наслідком легітимацію судової системи, зокрема, Конституційного Суду України, у суспільстві, підвищення правової культури громадян.

Література

1. Шевчук С.В. Про перший досвід розгляду конституційних скарг та суд, що «судить» закони. Українське право. 2018. URL: <http://www.ukrainepravo.com/news/ukraine/stanislavshevchuk-pro-pershyy-dosvid-rozglyadu-konstytutsiynukh-skarg-ta-sud-shcho-sudyt-zakony> (дата звернення 22.11.2021).
2. Конституційна скарга в діяльності адвоката/ М.І. Ставнійчук, А.А. Єзеров, В.І. Запорожець, Д.С. Терлецький. – Х.: Фактор, 2019. – 96 с.
3. Гультай М.М. Перспективи запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: збірка тез (18 груд. 2015, м. Київ). Київ, 2016. 186 с.
4. Бесчастний В.М., Запорожець В.І. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Правовий часопис Донбасу. 2020. № 3 (72). С. 9-20.
5. Лемак В. В. Конституційна скарга: досвід держав Центральної Європи і можливі уроки для України. Публічне право. 2016. № 4. С. 49-56.
6. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV, із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення 22.11.2021).
7. Владикін О.Н., Друзь В.Д. Інститут конституційної скарги як гарантія прав і свобод людини та громадянина в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 1. С. 30-34.
8. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-

VIII, із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 22.11.2021).

9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР, із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 22.11.2021).

10. Рішення Конституційного Суду України від 02.12.2019 № 11-р/2019. URL: <http://csu.gov.ua> (дата звернення 22.11.2021).

O. Sapalova

THE PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF A CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN UKRAINE

The scientific article is devoted to the research of legal nature of constitutional complaint as forms of address to the body of constitutional jurisdiction. Defines the concept of a constitutional complaint in the most general terms. The forms of constitutional complaint and their characteristics are analysed. The prospects for the development of a constitutional complaint in Ukraine are outlined. In particular, the possibility of moving to a full constitutional complaint model, broadening the subject matter of appeals, improving the mechanism for implementing decisions made by the Constitutional Court of Ukraine, and redress for unconstitutional law. The problem of the feasibility of introducing the possibility for legal persons of public law to lodge a constitutional complaint is highlighted.

Keywords: a constitutional complaint, a form of constitutional complaint, human and civil rights and freedoms, the Constitutional Court of Ukraine.