

УДК 342

2. Конституційне та муніципальне право

Щебетун Ірина Степанівна, к.ю.н., доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права, Донецький національний університет імені Василя Стуса

Міхайліна Тетяна Вікторівна, д.ю.н., професор кафедри теорії, історії держави і права та філософії права, Донецький національний університет імені Василя Стуса

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ

Вступ. Загальновідомо, що найвищою цінністю будь-якої демократичної, правової та соціальної держави сьогодні є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність та безпека. Зміст та спрямованість держави визначається ефективністю її діяльності із забезпечення прав та свобод людини. Затвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина є головним обов'язком держави. Важлива роль у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина належить органам конституційної юрисдикції, а дотримання прав людини є основою демократичного суспільства. Інститут конституційної скарги є затребуваним інструментом захисту прав та свобод людини і набуває все більш важливого значення, а його наявність багато в чому визначає сенс існування Конституційного Суду, адже відсутність зазначеного інституту значно знецінювало б конституційне правосуддя.

Запровадження в Україні інституту конституційної скарги варто розглядати як важливий та прогресивний крок щодо забезпечення захисту прав людини, оскільки конституційне право осіб звертатися з конституційними скаргами стосовно законів, які були застосовані в

остаточному судовому рішенні в їх справі, надає реальну можливість не лише судового перегляду справи відповідної особи внаслідок визнання неконституційними застосованих положень закону, а й засобом вдосконалення законодавства України. Конституційне судочинство, в цілому, є доволі новим правовим явищем в Україні, зокрема, й інститут конституційної скарги, який увійшов до системи національних засобів юридичного захисту внаслідок конституційної реформи 2016 року (щодо правосуддя) і знаходиться в процесі становлення, а отже, окремі аспекти його функціонування залишаються поза увагою наукової юридичної спільноти, що доводить актуальність дослідження і представляється виправданим й своєчасним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема запровадження інституту конституційної скарги, реалізації права особи щодо звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України та окремі аспекти інституту конституційної скарги були предметом дослідження таких науковців як В.В. Городовенко, П.Б. Євграфов, А.А. Єзеров, М.І. Козюбра, А.Р. Крусян, В.В. Лемак, О.М. Литвинов, С.В. Різник, М.В. Савчин, А.О. Селіванов, О.В. Совгиря, І.Д. Сліденко, М.В. Ставнічук, Д.С. Терлецький, В.П. Тихий, В.М. Шаповал та інших. Варто окремо відзначити фундаментальне наукове дослідження щодо представленої проблеми у монографії М.М. Гультая, колективу авторів за загальною редакцією О.В. Петришина та інших науковців.

Незважаючи на суттєві теоретичні напрацювання, в яких автори намагалися дослідити окремі аспекти інституту конституційної скарги (правова природа конституційної скарги, види її прояву, моделі конституційної скарги і т.і.), залишається дискусійним і потребує дослідження питання реалізації права на конституційну скаргу у зв'язку з початком їх розгляду Конституційним Судом України і наявною практикою.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення та аналіз проблем дієвості конституційної скарги, надання доктринальних зауважень,

рекомендацій, пропозицій, а також викладення власного бачення щодо вдосконалення даного інституту.

Результати дослідження. Важливішою юридичною гарантією прав і свобод людини є їхній судовий захист. Кожна держава самостійно визначає модель такого захисту, проте особлива роль відводиться органам конституційної юрисдикції.

Загальновідомим є факт існування у світі двох основних моделей захисту прав і свобод людини та громадянина.

Сутність першої моделі полягає в тому, що органи конституційного правосуддя здійснюють лише непрямий, опосередкований захист прав і свобод, реалізуючи свої повноваження, ці органи втілюють відповідну функцію щодо розгляду певних справ, зокрема, йдеться про перевірку конституційності законів та інших правових актів та офіційне тлумачення Конституції та законів (Болгарія, Бельгія, Італія, Румунія).

На відміну від першої моделі, друга модель пов'язана з безпосереднім захистом конституційними судами прав і свобод людини і громадянина, тобто в тих державах, які обрали та запровадили саме цей підхід, законодавчо впроваджено інститут конституційної скарги та складовою компетенції органів конституційної юрисдикції є повноваження щодо захисту прав і свобод людини (Австрія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, Польща).

Враховуючи відсутність єдиного підходу щодо визначення поняття «конституційна скарга», окремі вітчизняні науковці, зокрема, Т.О. Бринь, пропонують розглядати конституційну скаргу як звернення будь-яких осіб, які на законних підставах проживають на території України, до єдиного органу конституційної юрисдикції з приводу порушення їхніх конституційних прав шляхом ухвалення законодавчого акту за умови, що цей акт вже застосований або підлягає застосуванню у конкретній справі, що розглядається судом чи іншим органом державної влади [1, с. 6].

Інші ж дослідники визначають конституційну скаргу як правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції, насамперед фізичною особою, спеціальної процедури захисту конкретного права, що порушено актом, виданим державним органом або посадовою особою в системі виконавчої влади, чи рішенням суду загальної юрисдикції [2, с. 32].

Згідно Закону, «конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу» (ч.1 ст.55) [3].

Проте, наведені визначення не в повному обсязі відображають сутність цього інституту, тому пропонується удосконалити визначення поняття конституційної скарги в такій редакції: конституційна скарга – особливий механізм, процесуальний засіб захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, що дозволяє фізичним та юридичним особам звернутися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності правових актів за допомогою конституційного судочинства і домогтися їх скасування в цілому або його окремих положень, якщо вони не відповідають Конституції.

Говорячи про конституційну скаргу, варто звернути увагу на існування різних її видів. Так, Європейська комісія «За демократію через право» у своїй доповіді 27 січня 2011 р., узагальнюючи міжнародний досвід щодо прямого доступу до конституційного правосуддя, виділила скарги двох видів: абстрактного та конкретного контролю. Якщо мова йде про абстрактний контроль під час подання конституційної скарги, то в цьому випадку немає необхідності доводити факт застосування оскаржуваного акту у конкретній справі, у другому випадку - особа зобов'язана довести зазначений факт [4].

Світовій практиці відомі різні моделі індивідуальних конституційних скарг.

1. *Actio popularis*. У римському праві під *actio popularis* розумілася дія індивідуума на користь суспільства [5]. Слід зазначити, що дана форма конституційної скарги має на увазі право кожного подавати скаргу на нормативний акт після його оприлюднення. У цьому разі відсутній обов'язок доводити, що це неконституційна норма стосується прав та свобод людини. Проте, *actio popularis* спричиняє ризики зловживань з боку заявників [6].

2. *Quasi actio popularis* (необхідність довести законний інтерес). Інститут *quasi actio popularis* займає проміжне місце між абстрактною *actio popularis* та нормативною конституційною скаргою. Порядок подання скарг *quasi actio popularis* потребує доведення конкретного законного інтересу заявника щодо застосування загальної норми. Відмінністю від нормативної конституційної скарги становить той факт, що заявнику необов'язково має бути завдано шкоди.

3. Нормативна конституційна скарга. При даній формі індивідуальної конституційної скарги будь-яка особа має право подати скаргу на порушення її основних суб'єктивних прав індивідуальним актом, прийнятим на підставі нормативного акту. Нормативна конституційна скарга може бути:

- повною – у цьому випадку кожна людина може звернутися до конституційного суду щодо визначення конституційності прийнятого щодо нього будь-якого правового акту, а також за умови вичерпання інших можливостей захисту своїх прав;

- частковою – характерною рисою даного типу скарги є обмеженість кола об'єктів конституційної скарги. Це стосується норми закону, конституційність якої оспорується у конституційному суді, переважно застосованої судами щодо конкретного суб'єкта. Цей інститут функціонує у Польщі, Латвії, Вірменії та деяких інших країнах. В умовах зростаючого значення захисту прав людини тенденція до здійснення конституційного контролю індивідуальних адміністративних актів та рішень суду на підставі індивідуальних скарг стає очевидною [7], оскільки порушення прав людини часто є результатом неконституційних індивідуальних актів.

При всій різноманітності моделей конституційної скарги її сутність зводиться до визнання за громадянами права звертатися до органів конституційного судочинства з письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших правових актів, що порушують чи обмежують конституційні права та свободи.

Не заперечуючи доцільність введення інституту конституційної скарги, актуальним залишається питання його ефективності. Як вірно відзначає Ю. П'єцко: «Ефективність інституту конституційної скарги напряму залежить від того, що в Україні на сьогодні впроваджено нормативну конституційну скаргу (тобто конституційний контроль здійснюється лише щодо відповідності Конституції України нормативно-правового акту), в той час як Європейський суд «ефективною» визнає повну, в межах якої відбувається перевірка на відповідність конституції не лише нормативно-правового акту, але й акту індивідуальної дії» [8, с. 128].

Слушною є також думка В. Городовенка: «Умовно критерії ефективності конституційної скарги можна поділити на дві групи: ті, що стосуються забезпечення повноцінного доступу особи до конституційного контролю, і ті, які обумовлюють результативність конституційної скарги, власне, як засобу захисту порушених прав і свобод. Водночас названі критерії ефективності конституційної скарги пов'язані між собою в аспекті цілісного уявлення щодо такої ефективності, яка визначається реальною спроможністю конституційної скарги забезпечити захист та відновлення основоположних прав і свобод особи до того, як особа звернеться до ЄСПЛ» [9, с.123].

Ефективність досліджуваного інституту в розумінні Конвенції прямо пропорційно залежить не лише від критеріїв, визначених в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, а й від ефективності конституційної скарги в межах національної правової системи.

Так, аналіз кількості скарг, які надійшли до Конституційного Суду України свідчить про наступне: у 2017 році надійшло 435 скарг, у 2018 році –

690, у 2019 році – 635, у 2020 – 486 та у 484 скарги у 2021 році [10], на 5 травня 2022 року – 81 скарга [11], що свідчить про тенденцію до зниження рівня довіри громадян до інституту конституційної скарги.

Варто також зауважити, що значна кількість конституційних скарг повертається адресатам як такі, що за формою не відповідають Закону України «Про Конституційний Суд України», зокрема, зі 484 скарг, які надійшли протягом 2021 року, за цією підставою повернуто 245, зі 81 скарги, які надійшли станом на 5 травня 2022 року, повернуто 41 [11].

Помилки, які найчастіше зустрічаються, на підставі яких Конституційний Суд України повертає їх суб'єкту звернення через невідповідність форми вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України, можна умовно поділити на дві групи:

- 1) помилки за змістом;
- 2) помилки за формою конституційних скарг.

Щодо помилок за змістом, то Конституційний Суд України найчастіше відмовляє у відкритті конституційних проваджень у справах на підставі положень Закону України «Про Конституційний Суд України», а саме:

- просте цитування норм Конституції України та законів України без належного аргументування неконституційності закону;
- невідповідність Конституції закону в цілому обґрунтовується неконституційністю лише його окремих норм (окремої норми), які застосовані в остаточному судовому рішенні;
- оспорювання неконституційності закону з посиланнями на рішення Європейського Суду з прав людини;
- оспорювання неконституційності самого судового рішення, а не закону, який застосований в такому рішенні;
- оспорювання неконституційності рішення внаслідок відсутності законодавчого регулювання;

- доведення фактів неоднозначності застосування, що передбачалося для конституційних звернень Законом України «Про Конституційний Суд України» від 6 жовтня 1996 року, який втратив чинність;

- оскарження діянь (дій чи бездіяльності) органів публічної влади (наприклад Президента України).

Підставами відмови у відкритті конституційних проваджень у справах за конституційними скаргами є:

- подання конституційної скарги не державною мовою;

- подання конституційної скарги на остаточне рішення суду, яке набуло чинності до 30 вересня 2016 року;

- подання конституційної скарги разом з неналежно засвідченою копію остаточного судового рішення;

- подання конституційної скарги з порушенням термінів, тобто після спливу тримісячного терміну з дня ухвалення остаточного рішення суду [12].

Невідповідність скарги у передбаченій законом формі встановлюється Секретаріатом Суду відповідно до регламенту останнього, який зобов'язаний вказати на конкретні порушення при складанні скарги, скарга повертається заявнику, скаржнику надається право їх усунути та повторно звернутися до Суду. Законом надано право Суду відмовити у відкритті конституційного провадження у разі очевидної необґрунтованості змісту та вимог скарги, а також у разі зловживання правом на її подання.

Як свідчить практика, чинним законодавством встановлено високі вимоги щодо змісту та форми конституційної скарги, чим зокрема пояснюється значний відсоток повернених Судом скарг, що свідчить про необхідність отримання заявниками кваліфікованого права на звернення з відповідною скаргою до Суду, тобто звернення до фахівців, що, в свою чергу, зменшує можливість певних осіб на звернення (треба знайти такого спеціаліста, високий рівень оплати послуг, час на виконання і т.і.).

В Україні впроваджено нормативну модель конституційної скарги, втім Венеційською Комісією свого часу було висловлено чимало застережень з

цього приводу, зокрема, наголошувалось, що «нормативна» модель конституційної скарги не може повністю задовольнити вимоги щодо ефективності засобів правового захисту відповідно до статті 13 Конвенції, проте така модель конституційної скарги може бути ефективною у випадках, коли порушення конституційних прав і свобод особи спричинив неконституційний закон [13]. Венеціанська комісія віддає перевагу інституту повної конституційної скарги не лише тому, що завдяки їй забезпечується всеосяжний захист конституційних прав, але також з точки зору субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини та бажання вирішувати проблеми з прав людини на національному рівні.

Ще одним аргументом на користь розширення предмету конституційної перевірки актів у бік повної конституційної скарги, є факт обмеження Конституційного Суду у правозастосуванні: у нього відсутнє право оцінювати дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень, не може переглядати рішення судів та оцінювати такі рішення на предмет їхньої конституційності та інш. Саме такий підхід, на нашу думку, значно підвищить спосіб забезпечення ефективності конституційної скарги.

Таким чином, повна конституційна скарга надає значно більші можливості для індивідуального доступу до конституційного правосуддя: особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує його основні права.

Висновок. Надання фізичним та юридичним особам права звернення з конституційною скаргою є проявом конституціоналізму та демократичного устрою нашої держави. Разом з тим, механізм звернення, розгляду конституційної скарги, алгоритм її прийнятності, механізм правового регулювання виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами потребує суттєвого вдосконалення. На нашу думку, ефективність даного конституційно-правового інституту буде значно вищою у разі запровадження повної, а не нормативної конституційної скарги,

що в свою чергу також підвищить відповідальність суб'єктів правотворчості, правозастосування, захист прав людини та авторитет Конституції України.

Література:

1. Бринь Т.О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2010. 19 с.

2. Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 6. С. 20–33.

3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

4. Study on individual access to constitutional justice, dated November 27, 2011. No. 538/2009 URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e)

5. Schwelb E. The Actio Popularis and International Law. *Israel Yearbook Hum Rts*. Volume 2. 1989. P.46-56.

6. Hurley F.G., Menzies C. Plaintiffs take a one-two punch Proposition 64 and the Class Action Reform. Act dull the teeth of favorite litigation weapons *Previews*. 2005, March. P. 412.

7. Favoreu L. Les cours constitutionnelles. Paris: PUF, 1992. 128 p.

8. П'єцко Ю. Визнання інституту конституційної скарги як ефективного засобу правового захисту в доктрині й практиці Європейського суду з прав людини *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Вип. 70. С.124-129.

9. Городовенко В. Ефективність конституційної скарги як засобу правового захисту в аспекті новел практики Європейського суду з прав людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 6. С. 118-127.

10. Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи», проведеного 18 грудня 2020 року Центром Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>

11. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, та їх опрацювання станом на 5 травня 2022 року. URL: <https://ccu.gov.ua/konstytuciyuni-skargy>

12. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг, підготовлено за підтримки програми USAID «Нове правосуддя», 2019 URL: <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zvit-z-monitoringu-diyalnosti-Konstitutsijnogo-Sudu-shhodo-rozglyadu-konstitutsijnih-skarg.pdf>

13. Report «Normative constitutional complaint in Ukraine as a national legal remedy», 29 October 2018 (CDL-JU(2018)015). URL: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2018\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2018)015-e)

Щебетун І.С., Михайліна Т.В. Конституційна скарга як засіб захисту прав людини: теоретико-прикладний аспект.

Анотація. У статті аналізується інститут конституційної скарги як один із засобів захисту права і свободи людини. Розглянуто сутнісні характеристики даного інституту, точки зору вітчизняних та зарубіжних дослідників на природу конституційної скарги, її види та ключові особливості. Проаналізовано питання закріплення інституту конституційної скарги в українському законодавстві. Відзначено тенденції розвитку та можливості модернізації компетенції Конституційного Суду України на сучасному етапі розвитку. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства України з метою активізації та підвищення ефективності

діяльності Конституційного Суду України, особливо з метою підвищення рівня захисту прав та свобод людини.

Констатовано, що надання фізичним та юридичним особам права звернення з конституційною скаргою є проявом конституціоналізму та демократичного устрою нашої держави. Разом з тим, механізм звернення, розгляду конституційної скарги, алгоритм її прийнятності, механізм правового регулювання виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами потребує суттєвого вдосконалення. Зроблено висновок, що ефективність даного конституційно-правового інституту буде значно вищою у разі запровадження повної, а не нормативної конституційної скарги, що, у свою чергу, також підвищить відповідальність суб'єктів правотворчості, правозастосування, захист прав людини та авторитет Конституції України. Тобто повна конституційна скарга надає значно більші можливості для індивідуального доступу до конституційного правосуддя: особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує його основні права. Аргументом на користь розширення предмету конституційної перевірки актів у бік повної конституційної скарги, є факт обмеження Конституційного Суду у правозастосуванні: у нього відсутнє право оцінювати дії (бездіяльність) суб'єктів владних повноважень, не може переглядати рішення судів та оцінювати такі рішення на предмет їхньої конституційності та інше. Саме такий підхід значно підвищить спосіб забезпечення ефективності конституційної скарги.

Акцентується увага на тому, що чинним законодавством встановлено високі вимоги щодо змісту та форми конституційної скарги, чим зокрема пояснюється значний відсоток повернених Судом скарг. Це свідчить про необхідність отримання заявниками кваліфікованого права на звернення з відповідною скаргою до Суду, тобто звернення до фахівців, що, в свою чергу, зменшує можливість певних осіб на звернення.

Ключові слова: конституційна скарга, Конституційний Суд, конституційний контроль, конституційне судочинство, захист прав та свобод

людини та громадянина, порушене право, юридична відповідальність, судовий захист.

Schebetun I.S., Mikhailina T.V. Constitutional Complaint as a Mean of Protecting Human Rights: a Theoretical and Applied Aspect.

Abstract. The article analyzes the institution of constitutional complaint as one of the means of protecting human rights and freedoms. The essential characteristics of this institution, the points of view of domestic and foreign researchers on the nature of the constitutional complaint, its types and key features are considered. The article analyzes the issues of fixing the institution of constitutional complaint in Ukrainian legislation. Trends in the development and possibilities of modernizing the competence of the Constitutional Court of Ukraine at the present stage of development are noted. It is proposed to amend the current legislation of Ukraine in order to activate and improve the efficiency of the Constitutional Court of Ukraine, especially in order to increase the level of protection of human rights and freedoms.

It is stated that granting individuals and legal entities the right to file a constitutional complaint is a manifestation of constitutionalism and the democratic structure of our state. At the same time, the mechanism of appeal and consideration of a constitutional complaint, the algorithm of its admissibility, and the mechanism of legal regulation of the implementation of decisions of constitutional courts in cases of constitutional complaints require significant improvement. It is concluded that the effectiveness of this constitutional and legal institution will be significantly higher if a full, rather than normative, constitutional complaint is introduced, which, in turn, will also increase the responsibility of subjects of law-making, law enforcement, human rights protection and the authority of the Constitution of Ukraine. In other words, a full constitutional complaint provides much greater opportunities for individual access to constitutional justice: a person can appeal against any act of state power that directly violates their fundamental rights. The argument in favor of expanding the subject of constitutional verification of acts in

the direction of a full constitutional complaint is the fact that the Constitutional Court restricts law enforcement: it does not have the right to assess the actions (omissions) of subjects of power, cannot review Court decisions and evaluate such decisions for their constitutionality, and so on. It is this approach that will significantly improve the way to ensure the effectiveness of a constitutional complaint.

Attention is drawn to the fact that the current legislation sets high requirements for the content and form of a constitutional complaint, which, in particular, explains the significant percentage of complaints returned by the court. This indicates the need for applicants to obtain a qualified right to file a corresponding complaint with the court, that is, to appeal to specialists, which, in turn, reduces the possibility of certain persons to appeal.

Key words: constitutional complaint, Constitutional Court, constitutional control, constitutional court proceedings, protection of human and civil rights and freedoms, violated right, legal liability, judicial protection.