



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні

Конституційний Суд України
Київ, 18 грудня 2015 року

УДК 342.565.2.037:342.722](477)(082)
ББК 67.9(4Укр)400я43+67.9(4Укр)400.7я43
К65

ISBN 978-966-2310-53-5

Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: збірка тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р. Конституц. Суд України; за заг.ред. Ю.В. Бауліна. – К.: ВАІТЕ, 2016.-186 с.

За загальною редакцією Ю.В. Бауліна, Голови Конституційного Суду України

Збірник містить матеріали щодо актуальних питань запровадження конституційної скарги в Україні та досвіду її використання органами конституційної юрисдикції інших держав.

- © Конституційний Суд України
- © OSCE
- © ТОВ «Компанія ВАІТЕ»

Видання цієї роботи здійснено в межах реалізації Проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні «Підтримка забезпечення захисту прав людини та верховенства права в законодавчій та судовій практиці».



Організація з безпеки та співробітництва в Європі
Координатор проектів в Україні

Видано за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні. У цій публікації висловлено виключно погляди авторів. Вони не обов'язково збігаються з офіційною позицією Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

ЗМІСТ

Вступне слово Голови Конституційного Суду України Юрія Бауліна 5

Проблеми впровадження конституційної скарги в Україні

Речицький Всеволод. Актіони конституціоналізму й Основний Закон України. . . 10

Гультай Михайло. Перспективи запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України.. 22

Крусян Анжеліка. Конституційно-правові засади запровадження конституційної скарги в Україні як форми захисту прав і свобод людини та громадянина. 31

Стецюк Петро. Проблеми запровадження інституту конституційної скарги в Україні: політико-правові та морально-етичні аспекти. 38

Бисага Юрій, Гецько Михайло. Запровадження повної нормативної конституційної скарги в Україні як ефективного правового інструменту захисту основних прав і свобод 41

Селіванов Анатолій. Конституційна скарга як умова конституційного «правового реалізму» і судової правотворчості.. 50

Колодій Анатолій. До питання запровадження конституційної скарги в Україні. 53

Лазур Ярослав. Запровадження інституту конституційної скарги як умова відповідальності держави перед громадянами. 60

Костицький Михайло, Кушакова-Костицька Наталя. Доступ до правосуддя через конституційну скаргу та її можливі форми в інформаційному суспільстві. 63

Щербанюк Оксана. Конституційна скарга як гарантія захисту прав та інтересів особи. 68

Бірюк Лариса. Конституційна скарга як засіб забезпечення справедливості. . . . 75

Савенко Микола. Організаційні та процесуальні питання запровадження конституційної скарги в Україні.. 79

Христова Ганна. Конституційна скарга як національний «фільтр» справ на шляху до Європейського суду з прав людини 89

Колос Михайло. Конституційна скарга – гарантія конституційності кримінально-правового законодавства. 98

Маркуш Марія. Роль конституційної скарги в судовому механізмі захисту прав і свобод людини у змагальному кримінальному процесі України. 102

Батанов Олександр. Конфлікти та протиріччя у системі конституційного ладу в сучасній Україні. 113

Зарубіжний досвід використання конституційної скарги

<i>Жалімас Дейнюс.</i> Індивідуальна конституційна скарга: на шляху до оптимальної моделі захисту прав людини.	124
<i>Лавінш Алдіс.</i> Модель латвійської конституційної скарги.	132
<i>Гранат Мірослав.</i> Порядок розгляду конституційних скарг у Польщі.	140
<i>Папуашвілі Георгій.</i> Конституційна скарга та її статутне місце у Грузії: стан, розвиток і виклики.	147
<i>Тенасє Александру.</i> Питання компетенції й конституційної юрисдикції в Республіці Молдова, зокрема порядок розгляду виняткових випадків неконституційності як непряме звернення громадян до Конституційного Суду Республіки Молдова	151
<i>Ковальчук Віталій.</i> Органи конституційної юстиції в механізмі захисту прав і свобод людини та основ демократії.	156
<i>Лемак Василь.</i> Запровадження інституту конституційної скарги в Україні в процесі реформи правосуддя: основні проблеми на тлі досвіду держав Центральної Європи.	166
<i>Кравчук Володимир.</i> Польський досвід впровадження конституційної скарги: уроки для вітчизняної правової системи	174

ВСТУПНЕ СЛОВО

До збірника, який я маю честь презентувати, ввійшли матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні, що відбулася 18 грудня 2015 року в місті Києві.

Цей захід проводився у рамках Всеукраїнського тижня права за підтримки координатора проектів ОБСЄ в Україні. В його роботі взяли участь представники органів конституційної юрисдикції Литви, Грузії, Молдови, Латвії та Польщі, а також впливових міжнародних правничих організацій: «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», проекту USAID «Справедливе правосуддя» та Німецького фонду міжнародного правового співробітництва.

Україну представляли судді Конституційного Суду України, судді Конституційного Суду України у відставці, представники центральних органів державної влади України, а також професорсько-викладацького складу вищих юридичних закладів і вітчизняної наукової думки в галузі конституційного права.

Тема Міжнародної конференції була вибрана не випадково. Оскільки вона відбувалася незадовго до розгляду парламентом законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), були підстави сподіватися, що нарешті почала набувати реальної перспективи вирішення проблема запровадження інституту конституційної скарги, щодо доцільності функціонування якого у вітчизняному правовому полі тривала багаторічна полеміка.

Значеним законопроектом, зокрема, передбачено:

– статтю 55 Конституції України доповнити положенням такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом»;

– доповнити Конституцію України новою статтею 151-1 такого змісту: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано»¹.

¹ Висновок Конституційного Суду України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=299460>

Як вбачається з наведеного тексту, запропонована парадигма конституційної скарги належить до категорій нормативних та пов'язаних з розглядом конкретної справи. За нею оскарженню підлягатиме лише один вид нормативно-правових актів, а саме закон, застосований при ухваленні остаточного судового рішення.

Новелами законопроекту передбачено певні умови для прийнятності конституційної скарги, зокрема:

- скаржник повинен стверджувати, що закон, застосований судом при вирішенні його справи, суперечить Конституції України (на практиці це означає необхідність надання правого обґрунтування такого твердження);
- щодо особи, яка звертається з конституційною скаргою, повинно бути прийнято остаточне судове рішення в справі, тобто таке рішення, що не підлягає оскарженню та є обов'язковим до виконання;
- скаржник повинен вичерпати всі інші національні засоби юридичного захисту.

З тексту законопроекту також випливає, що у разі прийняття конституційної скарги до розгляду, повноваження Конституційного Суду України полягають у вирішенні питання, чи відповідає Конституції України закон, застосований при прийнятті судового рішення у справі щодо скаржника. Тобто ці повноваження обмежуються виключно вирішенням питання конституційності закону, що застосовувався у остаточному судовому рішенні у справі. Суд не переглядає цю справу ні по суті, ні в контексті дотримання процесуальних норм, і тому Конституційний Суд України не може вважатися додатковою касаційною або апеляційною інстанцією в системі судів загальної юрисдикції.

Результатами розгляду справи за конституційною скаргою може бути:

- визнання оскарженого закону конституційним, що означає відмову у задоволенні конституційної скарги;
- визнання оскарженого закону чи його окремих положень неконституційними, що означає не тільки задоволення конституційної скарги, а й відповідно до частини другої статті 152 Конституції України втрату ними чинності з дня ухвалення Конституційним Судом України відповідного рішення або, як передбачено новою редакцією цієї статті, «якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення».

Навіть з такого спрощеного викладу змісту новел законопроекту стає очевидним, що внесення змін до Конституції України – лише верхівка айсбергу. Запровадження такого складного правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина, як інститут конституційної скарги, безумовно, потребує ґрунтовної підготовки, формування надійного правового фундаменту його функціонування.

У цьому контексті дослідження актуальних проблем, що виникають у зв'язку з початком функціонування цього правового інституту, а також зарубіжного досвіду їх подолання набуває особливого значення.

Конституційна скарга, як впливає з вміщених у цьому збірнику матеріалів, наданих зарубіжними учасниками конференції, – це апробований провідними країнами світу ефективний засіб захисту основоположних прав людини, зміцнення верховенства права та розбудови демократії. Ці три ключові цінності виступають основою європейського правового простору, побудованого на спільній конституційній спадщині та ліберально-правовій аксіології.

Слід також зазначити, що оскільки інститут конституційної скарги є складовою загальної системи інститутів конституційного права, досвід наших зарубіжних колег щодо визначення системних зв'язків і ролі цього правового інституту у формуванні й удосконаленні системи права сучасної демократичної та правової держави є надзвичайно корисним.

Тож вважаю, що опубліковані у цьому збірнику доповіді учасників Міжнародної конференції, представляють цікавий і корисний доробок не тільки для учасників законотворчого процесу формування нормативної бази функціонування вітчизняного інституту конституційної скарги, а й для всіх, хто цікавиться реформами у галузі конституційного права.

З повагою
Голова Конституційного Суду України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Ю. В. БАУЛІН

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ

Аксіоми конституціоналізму й Основний Закон України

Всеволод Речицький,

*доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава
Мудрого, кандидат юридичних наук, конституційний
експерт Української Гельсінської спілки з прав людини*

та Харківської правозахисної групи, член Конституційної Комісії України

Запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні в аспекті діяльності чинної Конституційної Комісії допоможе громадянам не лише ефективніше боротися за здійснення своїх суб'єктивних прав і свобод, а й домогатися ефективного здійснення в Україні засад конституціоналізму як такого.

Йдеться про те, що через інститут конституційної скарги індивіди можуть протистояти небезпечній нормативній експансії держави в цілому. Оскаржуючи юридичну норму з точки зору її відповідності Конституції України, вони можуть наполягати не лише на реалізації конституційних положень інструментального плану, а й сприяти задіянню конституційних принципів і комплексних нормативних ансамблів – тобто всього того, що прийнято відносити до вищих правових цінностей та ідеалів. Оскільки загальною метою органічних основних законів є обмеження державної влади, запровадження конституційної скарги дозволяє індивіду обмежувати державу в більш різноманітний, варіативний спосіб. Простіше кажучи, індивідуальна конституційна скарга дозволяє здійснитися конституційному призначенню як такому та аксіомам конституціоналізму в цілому.

Постає запитання, чи є український Основний Закон адекватним до органічних засад євроатлантичного конституціоналізму? Чи відповідає він стандартам західного розуміння верховенства права? Чи придатний він для здійснення ідеалів, що вважаються загальноприйнятими у вільному світі? Фактично йдеться про те, чи можна вважати Конституцію України успішним аналогом тих універсальних конституційних зразків, якими є основні закони сучасної Франції, Німеччини або Сполучених Штатів. Визнаючи доцільність запровадження в Україні конституційної скарги, ми маємо відповісти на запитання: чи відображені в Основному Законі України аксіоми органічного конституціоналізму і чи можуть вони здійснитися завдяки вітчизняному конституційному потенціалу? Відповідь одержати непросто, але вкрай важливо.

Як добре відомо, винахідники першої в світі конституції не мали у своєму розпорядженні готових зразків й тому змушені були керуватися здоровим глуздом. Поклавши в основу своїх творчих змагань ідею самовдосконалення, вони створили правовий регулятор вищого рівня, який передбачав модель

капіталістичного деперсоніфікованого врядування. Головними цінностями американського конституціоналізму стали свобода, ринок, обмежене правління й прискорення соціальної динаміки, що втілювалося в раціональному спрощенні більшості соціальних трансакцій.

Від самого початку Конституцію США було зорієнтовано на поступ, який мав здійснитися завдяки інтелектуальній свободі, вільному підприємництву і ринку за умов мінімально необхідного державного втручання². Західна Європа пристала на основні параметри цієї моделі із певними застереженнями, що пізніше дозволило окреслити європейський конституційний дизайн як послаблену версію північноамериканського підходу.

Так чи інакше, але на визначення аксіом органічного конституціоналізму європейський підхід вплинув мало. У будь-якому випадку аксіомами органічного конституціоналізму слід вважати найбільш важливі – сутнісні, субстанціональні стосунки між такими широкомасштабними факторами людської життєдіяльності, як свобода, власність і демократія (держава). Принагідно зазначимо, що модерне розуміння верховенства права дозволяє ототожнювати демократію й державу, яка здебільшого є нині інституційним втіленням народоправства.

Свобода – перша з ключових умов конституціоналізму, оскільки вона є генетичною передумовою диверсифікованого пошуку цінностей й загального інвестування людських здібностей і талантів. Це означає, що чим більша кількість людей може вільно шукати предмети (об'єкти) для задіяння своїх творчих зусиль, задоволення своїх амбіцій та інтересів, тим кращим обіцяє бути загальний підсумок. Це нібито шукати доларові банкноти у високій траві: чим більше людей їх одночасно шукатиме, тим раніше й більш диверсифіковано вдасться зробити інвестиції у справу.

Йдеться, насамперед, про вчасно одержану освіту, вдале професійне самовизначення, адекватне й справедливе визнання людських чеснот і талантів. Очевидно, що чим більша кількість людей матиме можливість індивідуально керувати своєю долею, тим меншим буде ризик втрати існуючого у кожному з поколінь соціального капіталу. Множинність творчих ініціатив, у свою чергу, є запорукою варіативності корисних життєвих стратегій. Навпаки, в тоталітарній чи авторитарній державі, де більшість цінностей монополізується владою, ризик хибного розпорядження життєвим ресурсом є невинувато високим. Подібні співвідношення можна назвати «законом великих чисел» для середнього класу. Без їх існування уявити собі органічний конституціоналізм неможливо.

Однак свобода важлива не лише як передумова креативної здатності, продуктивної праці. Не менш актуальною вона залишається як загальний стимул, інтелектуальна спокуса. Адже нагромадження власності чи ресурсів має сенс лише як засіб розширення простору необмежених можливостей

² Див.: Речицький В. Конституціоналізм. Коротка версія. – Х.: Права людини, 2014. – С. 21-24, 37-45.

індивіда. Тому гроші, власність, багатство в цілому є засобами корисного використання й розширення потенціалу людської свободи. Тут також надзвичайно важливим залишається плюралізм індивідуальних стратегій. Тобто стратегії накопичення й витрачання однаково вимагають максимізації свого потенціалу. Дану закономірність можна було б вважати генетично первинною аксіомою конституціоналізму.

Як писав Н. Луман, на певному етапі розвитку цивілізації людство уже не може обходитися без конституціоналізму, який є універсально нормативною угодою про те, як певні цінності, речі й ідеали мають співвідноситися з іншими цінностями, ідеалами та речами. При цьому принципово важливою загальною передумовою даного процесу є те, що співвідношення і конфігурація вищезгаданих цінностей і речей мають виникати не за горішньою директивою, а спонтанно, внаслідок інтуїтивного зваблення, спокуси.

Не випадково Н. Луман називає капіталістичний порядок «конституційною анархією»³. Справді, кипляче сподіваннями й ініціативою суспільство не може сліпо довіряти державі. Відтак, «йдуть не позиційні бої, що служать для захисту власного місця, битви затіваються з приводу того, хто просувається, а хто – відступає. Гарантії стосовно [збереження] *status quo* запроваджуються <...> соціальною державою, однак завдяки інноваціям повсякчас втрачають свою силу»⁴.

Усе це допомагає усвідомити, що органічний конституціоналізм не призначений для обслуговування надмірно врівноваженого суспільства. Зважаючи певним чином на усталені авторитети та ієрархію, в засадничих питаннях він керується прозорим принципом «боротьби всіх проти всіх під контролем права». Прикметно, що саме цим словосполученням окреслив колісь своє розуміння лібералізму Л. Валенса.

Якщо подивитися на Основний Закон України під даним кутом зору, то перше, на що звертаєш увагу, – це відсутність серед основних його цінностей категорії свободи, апеляції до вільного народу, громадянського суспільства як такого. Між тим конституційне гарантування категорії свободи, тобто поняття, над яким не стоїть жодне більш широке за змістом поняття, підтверджує ідею Д. Ролза про те, що громадянське суспільство не можна вважати колективом, політичною асоціацією. Його єдина легітимна мета – збереження індивідуальної свободи своїх членів. Тому органічні конституції сприймають громадянське суспільство як інститут, в якому забезпечуються можливості саме для індивідуальних життєвих проєктів⁵.

Закономірно, що гарантування свободи як категорії є типовим для старих і нових конституцій США (1787), Швейцарії (1874), Іспанії (1978), Японії (1947),

³ Луман Н. Медиа коммуникации. – М.: Логос, 2005. – С. 14.

⁴ Луман Н. Самоописания. – М.: Логос/Гнозис, 2009. – С. 159, 199.

⁵ Див.: Rawls J. Political Liberalism. – New York: Columbia University Press, 1993. – P. 42.

Словаччини (1992), Франції (1946), Польщі (1997). Цікаво, що на правничій конференції в Гуті-Синьогорі 11-13 січня 1996 року міжнародною експертною спільнотою було запропоновано доповнити перелік найвищих соціальних цінностей в проекті Основного Закону України поняттям свободи. Відповідні зміни були внесені до тексту проекту й навіть опубліковані в спеціальному виданні, але невдовзі вилучені Робочою групою тогочасної Конституційної Комісії України.

Навіть характерне для окремих конституцій положення, що людину не можна примушувати робити те, що не передбачено законом (стаття 19 Конституції Аргентини (1994) та ін.) в українському варіанті виглядає як заборона примушувати людей робити те, що не передбачено законодавством (стаття 19 чинного Основного Закону), обсяг якого є незмірно ширшим за обсяг законів. Не дивно, що в загальному нормативному масиві України кількість обмежувальних норм більше як вдвічі перевищує кількість диспозитивних положень дозвільного типу.

Усі знають, що Державний Гімн України містить в собі слова П. Чубинсько-го: «Дух і тіло ми положим за нашу свободу». Однак в тексті Основного Закону України це положення не знайшло своєї змістовної підтримки. Конституція України не передбачає права на демократичне повстання задля відновлення чи захисту народом свого повновладдя. Водночас право на демократичне повстання є класичним елементом євроатлантичної конституційної культури. Зокрема, воно передбачається статтею 20 Конституції Німеччини (в редакції 1968 року), статтею 23 Конституції Чехії (1992), статтею 120 Конституції Греції (1975), статтею 32 Конституції Словаччини (1992), статтею 54 Конституції Естонії (1992), статтею 3 Конституції Литви (1992), а також загальновідомою Декларацією незалежності США (1776).

Далеким Основний Закон України залишається й від закріплення політичного права народу на вільне володіння зброєю. Право громадян зберігати й носити зброю передбачається другою поправкою до Конституції США (1791) як радикальна гарантія забезпечення свободи американського народу. Від самого початку це право є відверто обмежувальним щодо американської держави. І це при тому, що США здавна вважаються найдемократичнішою країною в світі. Утім, право громадян на володіння зброєю характерне не лише для США, Швейцарії чи Канади. Воно притаманне й таким ближчим до нас демократіям, як Ізраїль, Молдова, Грузія, країни Прибалтики тощо. Що ж стосується сучасної України, то тут на тему вільного володіння вогнепальною зброєю ведуться лише обережні конституційні дебати.

Недостатньо акцентованими в Конституції України залишаються також галузеві – економічна та інтелектуальна – свободи. Створена Президентом України П. Порошенком 3 березня 2015 року Конституційна Комісія поки не пропущила в законопроект про внесення змін до Основного Закону ні принцип

свободи договору, ні повномасштабну приватну власність на землю сільсько-господарського призначення, ні вимогу вільного переміщення осіб, товарів, послуг і капіталу. Між тим, ця вимога є ключовим атрибутом Преамбули Хартії засадничих прав Євросоюзу (2000). Одна із версій цього принципу міститься в статті 228 Конституції Південно-Африканської Республіки (1996) тощо.

Не кращим виглядає й вітчизняний підхід до конституційних гарантій інтелектуальної свободи. Конституція України не розрізняє професійного й непрофесійного використання свободи вираження поглядів (свободи слова). Але ж стаття 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, яка передбачає можливість накладання обмежень на здійснення свободи вираження поглядів у певних випадках, доповнюється нині положеннями статті 13 Хартії засадничих прав Євросоюзу (2000), за якою для професійних сфер літератури, мистецтва та науки передбачається повне звільнення від обмежень. Окремо Хартія прав Євросоюзу захищає свободу університетів (академічну свободу), про яку в Конституції України та відповідному проекті від Конституційної Комісії поки що не йдеться.

Основний Закон України не закріплює також обов'язкового для європейських країн трискладового тесту, за яким всі можливі обмеження щодо здійснення конституційних прав і свобод повинні: а) бути необхідними в демократичному суспільстві; б) передбачатися виключно законом; в) точно відповідати цілям, заради яких вони запроваджуються.

Не дивно, що маючи подібні юридичні показники, Україна не лише відносилася до країн з «невільною економікою», а й посідала 155 місце в світовому рейтингу за індексом економічної свободи⁶, 84 – за глобальною конкурентоспроможністю⁷, 112 – за зручністю ведення бізнесу⁸, 109 – за рівнем недієздатності держави⁹, 90 – за розвитком інформаційних технологій¹⁰, 74 – за якістю умов проживання¹¹, 127 – за рівнем свободи преси¹², 86 – за ступенем залучення до міжнародної торгівлі¹³, 68 – за розвитком інформаційно-комунікаційних технологій¹⁴, 39 – за рівнем економічних очікувань (індекс надії)¹⁵.

Другою аксіомою конституціоналізму можна вважати канон конституційного ставлення до приватного володіння майном – власності. Конституція

⁶ Див.: Рейтинги країн світу: Карта, мальована числами. – Л.: Піраміда, 2014. – С. 33.

⁷ Там само. Global Competitiveness Report 2013-2014. – С. 34.

⁸ Там само (2013 р.). – С. 39.

⁹ Там само (2013 р.). – С. 48.

¹⁰ Там само (2010-2011 рр.). – С. 49.

¹¹ Там само (2012 р.). – С. 67.

¹² Там само (2014 р.). – С. 78.

¹³ Там само. – С. 81.

¹⁴ Там само (2013 р.). – С. 83.

¹⁵ Там само (2014 р.). – С. 100.

України передбачає низку гарантій захисту приватної власності, але їх загальний правовий дизайн не відповідає викликам часу. Конституційний стандарт ставлення до приватної власності в Україні страждає від надмірних регулятивних повноважень держави. Не менш важливим у цій сфері прийнято вважати ступінь конституційної протидії вилученню об'єктів приватної власності задля суспільних потреб, забороні судової конфіскації майна з політичних мотивів тощо.

Як писала стосовно партикулярного володіння майном С. Вейль, «приватна власність є життєвою потребою душі. Душа перебуває самотньою й неприкаяною, якщо її не оточують предмети, що є продовженням неї самої. <...> Там, де почуття власності не співпадає з її юридичною оболонкою, повсякчас присутня небезпека болісного відторгнення»¹⁶. Цікаво, що й «великий українець» М. Грушевський в питаннях власності залишався тверезим прагматиком. Зокрема, йому належать висловлювання про те, що конституція є важливішою за «геніальну поему», а добрий земельний закон не поступається за значущістю «Кобзарю» Т. Шевченка¹⁷.

На думку А. Аслунда, найбільш потужними двигунами відродження сучасної України мають стати сільське господарство, високі технології й вихід країни на європейський ринок. Тим більше, що Україна має ідеальні умови для вирощування сільськогосподарських культур й могла б вдвічі збільшити свою урожайність. Однак спочатку в країні необхідно закріпити повномасштабну приватну власність на землю. Лише за цих умов землю сільськогосподарського призначення можна буде задіяти як заставу в банку. На жаль, Конституційна Комісія України поки не налаштована на подібну перспективу. Як справедливо зазначає А. Аслунд, для того, щоб переломити негативну тенденцію, «необхідно пояснювати людям нюанси й поліпшити управління, щоб громадяни не боялися, що їх обдурять із землею»¹⁸.

Площа земель сільськогосподарського призначення сягає в Україні десятки мільйонів гектарів і є більшою за територію Болгарії. За цих обставин «розкріпачення» сільськогосподарських земель справді може поставити на ноги середній клас в Україні. Як зазначає щодо цього економіст Е. Райнерт, відродження середнього класу є нині не лише українською проблемою. Насправді це одна з глобальних проблем XXI століття. Суспільство без середнього класу нагадує собою «драбину, що прогнила зсередини». Подібний стан справ ризикує обвалити всіх¹⁹. З іншого боку, країна без се-

¹⁶ Вейль С. Укоренение. Письмо клирику. – Киев: Дух і літера, 2000. – С. 55.

¹⁷ Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. – К.: Знання, 1991. – С. 154.

¹⁸ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zamkova.info/ekonomika/18814-anders-aslund-nazval-try-dvygatelia-vosstanovleniya-ukraynskoi-ekonomyky.html>

¹⁹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nv.ua/publications/znamenitij-evropejskij-ekonomist-svobodnyj-rynok-prevratit-ukrainu-v-stranu-emigrantov-76663.html>

реднього класу (в силу аксіоми 1) просто не може скористатися вигодами конституціоналізму.

Якби населення Автономної Республіки Крим володіло повномасштабною приватною власністю на землю, російська експансія на півострів напевно від початку зазнала б невдачі. Конкуренція ж патерналістської України з патерналістською Росією не обіцяє здорової перспективи. Вона має сенс лише за умов перетворення України на державу з ринковою економікою західного типу. Упоратися з цим завданням Україна зможе тільки після скасування сумнозвісного мораторію на ринкові оборудки з землею.

Погане усвідомлення аксіоматичних засад характеризує весь інститут приватної власності в Україні. Як показує діяльність Конституційної Комісії України, юридична схема захисту приватної власності могла б бути ефективнішою. Зокрема, Робоча група з прав людини цієї Комісії не відобразила в своєму законопроекті положення про те, що примусове відчуження приватної власності допускається лише як виняток, а її «повне» відшкодування має здійснюватися не за балансовими, а за ринковими цінами. Група також не підтримала пропозицію судді Верховного Суду України О. Волкова про те, що закони, які регулюють питання відчуження власності, мають ухвалюватися не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України.

Не наважилась група обмежити й норму про можливість конфіскації об'єктів власності, набутої законним шляхом. Між тим, законодавство європейських країн передбачає конфіскацію таких об'єктів лише у випадку, якщо останні було здобуто незаконним шляхом. З іншого боку, Робоча група дещо розширила нормативний діапазон права на підприємницьку діяльність, розробивши положення про те, що «іноземному інвесторові гарантується вивіз прибутку та вкладеного капіталу». Частково поліпшує ситуацію з гарантіями власності й новела, що від приватних підприємців не вимагатимуть (за проектом) «одержання дозволу органів влади і місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом».

Чи знайде підтримку у Верховній Раді України проект конституційних змін від Робочої групи з прав людини, не зовсім ясно. З іншого боку, за рівнем захисту прав власності Україна посідає 119 місце серед 129 країн світу²⁰. Очевидно, що не задіяна в суспільстві, «нічия» власність веде лише до маргіналізації й безробіття. Останні прямо впливають на характер нашого повсякдення. За рівнем споживання алкоголю (в літрах етанолу) Україна посідає 5 місце у світі²¹. При цьому рівень смертності українських чоловіків у віці 30 років у 4 рази перевищує рівень смертності серед жінок,

²⁰ Див.: Рейтинги країн світу: Карта, мальована числами. – Л.: Піраміда, 2014. – С. 85.

²¹ Див.: Рейтинги країн світу: Карта, мальована числами. – Л.: Піраміда, 2014. – С. 45.

а за рівнем же загальної смертності на 1000 чоловік Україна зовсім недавно (2013 рік) лідирувала в світі²².

Ставлення до демократії характеризує останній елемент тріади аксіом конституціоналізму. За даним параметром Україна також знаходиться в проблемному становищі. Ще у 1944 році американець В. Чамберлайн писав, що однією з рис українського національного характеру є любов до свободи в поєднанні з відсутністю звички до «демократичної самодисципліни»²³. У свою чергу, вибухонебезпечну здатність українців легко повставати О. Шульгін називав «гайдамаччиною», наголошуючи на тому, що без опанування конструктивної політики українці ризикують бути «вічними політичними аутсайдерами»²⁴.

Думати широкомасштабними категоріями й відповідно до них діяти закликав українців й син останнього гетьмана України Д. Скоропадський. Означивши українську демократію як «напівосвічену, рознуздану, недисципліновану й нетрадиційну», він вважав схильність її провідників до анархії «політичним нещастям»²⁵. Дякуючи сучасним мас-медіа, неважко переконалися в тому, що українська демократія й донині не спромоглася здійснити серйозного прогресу.

Оцінюючи все те, що сталося з Україною в першій половині ХХ століття, І. Лисяк-Рудницький писав, що Україні ніколи не бракувало політичної енергії та волі. Натомість їй завжди не вистачало не «еросу», а «логосу». Отже, якби ту силу, що була розтрачена українцями у братовбивчих війнах, було використано конструктивно, Україна вже давно стала б великою європейською державою²⁶. Провінціалізм й непоступливість очільників «вогняної доби» призвели до того, що діапазон політичних пріоритетів в Україні розтягнувся на початку ХХ століття від конституційної монархії до соціалістичної республіки.

Втім і донині Україні не поталанило здобути довіру до своїх політичних еліт, утвердити толерантність, посіяти дух співробітництва й розумного компромісу. Хоч як це не прикро, але невміння витворити стабільну владу ніби укорінилося в ментальності українців²⁷. Спроби позитивно консолідувати країну досі наштотуються на незриму стіну, а ті інститути, що ефективно працюють на Заході, чомусь важко приживаються на вітчизняних теренах.

²² Див.: Світ у цифрах. – К.: Тиждень, 2013. – С. 82.

²³ Chamberlin W. The Ukraine. A Submerged Nation. – New York: The Macmillan Company, 1944. – Р. 6-7.

²⁴ Шульгін О. Державність чи гайдамаччина. – Париж: Меч, 1931. – С. 6.

²⁵ Скоропадський Д. Державність і патріотизм. – Kiel: Rucks and Co. Вид-во Українських скитальців, 1947. – С. 11, 15.

²⁶ Лисяк-Рудницький І. Між історією й політикою. – Мюнхен: Сучасність, 1973. – С. 415.

²⁷ Цимбалістий Б. Тавро бездержавності. Політична культура українців. – К., 1994. – С. 11.

Утримуючи мінімальний рівень економічного зростання²⁸, Україна поки що залишається аутсайдером демократичного світу²⁹. Очевидно, що все це не могло не відбитися на конституційному рівні.

Зокрема, заборона узурпації народного повновладдя державою, її органами і посадовими особами в статті 5 Основного Закону досі залишається риторичною фігурою, оскільки не передбачає жодної правової санкції. Приватна власність є також надто вразливою для зовнішнього державного втручання. Перелік її об'єктів залишається обмеженим, до того ж останні можуть бути вилучені для суспільних потреб за спрощеною процедурою³⁰. Право громадян на вільне володіння зброєю з метою захисту своєї свободи і власності Конституцією України не передбачено, хоча боронити державний суверенітет України дозволяється волонтерам і добровольцям. Отже ми бачимо, що засади Основного Закону України досі залишаються державницькими й патерналістськими, а не громадянськими за своїм ідейним спрямуванням і змістом.

Маючи етнічно строкатий, багатонаціональний склад населення, Україна не спромоглася розробити спеціальний конституційний механізм політичного представництва для регіонів. Спроба Л. Юзькова, Л. Кравчука і Л. Кучми домогтися цього через двопалатний парламент зазнала фіаско, долаючи спротив комуністів, соціалістів і О. Мороза. Скоригувати конституційну модель на референдумі 2000 року також не вдалося. Між тим, надто простий за своєю структурою однопалатний український парламент априорі не здатний відобразити «психонаціональний диморфізм» українців.

Органічний конституціоналізм вимагає індивідуалістичного сприйняття реалій світу, однак український політичний клас намагається відтворити капіталізм методами мало не воєнного комунізму. Пам'ятники В. Леніну скидають додолу, однак ті, кому це до вподоби, сповідують ідеали не ліберальної демократії, а диктатури пролетаріату. Чого лише варті імперативний мандат, зрівнялівка пенсій, знову фантастична вилка зарплат для держапарату? Зарплата поліцейського сержанта в Києві нині вдвічі перевищує зарплату пересічного професора. Але ж саме такий підхід М. Булгаков і Ч. Мілош вважали першими кроками до занепаду цивілізації й культури.

Підтримувані грантами центри громадянської активності в Україні вкотре пропонують (за Конституцією УСРР 1919 року) багатоступеневі вибори

²⁸ Див.: Світ у цифрах. – К.: Тиждень, 2013. – С. 31.

²⁹ Див.: Рейтинги країн світу: Карта, мальована числами. – Л.: Піраміда, 2014. – С. 83.

³⁰ Наприклад, стаття 25 Конституції ПАР (1996) вимагає, щоб у випадку експропріації об'єктів приватної власності обов'язково враховувалась «історія придбання даної власності» та її «ринкова вартість».

до «Установчих зборів» і «Конституанти»³¹, при цьому політичні лідери вимагають від симпатиків покірності й дисципліни. Але чим все це відрізняється від радянського демократичного централізму? Індивідом знову нехтують, бо превалює ідея національного єднання. За даних обставин принципи ліберальної демократії Д. Ролза – свобода діяти за індивідуальним життєвим проектом й нерівність, що є вигідною всім, можуть здійснитися хіба що на маргінесі. І як за даних обставин має втілитися класична гегелівська ідея про боротьбу кожного за розпізнавання й престиж?

Екзальтовані гаслами, урядові культуртрегери на зразок В. Кириленка забороняють «чужі за духом» телесеріали і фільми. Але ж давно відомо, що будь-яке застосування політичного розуму до аналізу мистецької ситуації може спричинити лише вульгарність. Своєю чергою, «вульгарність людського серця і людської уяви» – це те, що Й. Бродський обґрунтовано вважав найгіршим ворогом людяності в ХХ столітті³². Політичне моралізаторство в Україні сприяє лише тому, що українські ЗМІ поступово все більше нагадують собою «машини, що виробляють простакуватість» (Р. Дебре)³³.

Не випадково органічний конституціоналізм ґрунтується на тому, що є мало не протилежним: будь-яке офіційне втручання в простір символічної реальності невідворотно веде до культурної деградації й виродження³⁴. На жаль, конституційний захист інтелектуальної свободи в Україні все ще залишається інфантильним. Культурний «дирижізм» процвітає у нас за наявності конституційної заборони цензури (стаття 15). Так виникає знайоме порочне коло: лицемірство у праві стимулює ігнорування вимог Основного Закону.

Українська «Рада майдану» ратує за відродження «Національної комісії України з питань захисту суспільної моралі», а «Рада церков» – за заборону нетрадиційних сексуальних практик. Але чим все це відрізняється від «адаптації» творів світової класики М. Горьким до потреб пролетаріату? Як писав колись про свою роботу з трофейними фільмами режисер Г. Александров, шляхом перестановки епізодів і введення додаткових написів нам вдалося виявити їх соціальну сутність...

³¹ Йдеться про низку громадських ініціатив: «Національні збори України», «Установчі збори України», «Україна – це Я», «Конституційний конвент», «Народна Конституція» тощо. Див.: Жмеринський О. Конституційний процес як спосіб політичного реваншу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/12/31/7094119/>

³² Див.: Лосев С. Іосиф Бродский. Опыт литературной биографии. – М., 2008. – С. 173.

³³ Як свідчить статистика, Україна видає нині найменшу кількість книжок (у розрахунку на мільйон населення) в Європі. Див.: Меріан Я. Україна видає втричі менше книг на мільйон населення, ніж Білорусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/society/2016/01/6/206080/>

³⁴ На визнанні цієї обставини побудовані телеологічні засади першої поправки до Конституції США (1791).

Мало не кожні вибори в Україні вимагають ухвалення нового виборчого закону. При цьому більшість виборчих процедур залишаються надміру простими й нездатними розрізняти складні електоральні нюанси. Крім того, підрахунок голосів за всіма апробованими схемами триває у нас більше тижня. Усе це доводить, що Розділ III Основного Закону про вибори і референдум як виклад стислих демократичних формул в Україні є надто розмитим.

При цьому конституційний процес в цілому також стає все більш непередбачуваним, «арrogантним». У 2004 році вітчизняний політикум скоригував Основний Закон «пакетним» голосуванням, однак у 2010 році Конституційний Суд України справедливо визнав це незаконним. У лютому 2014 року Верховна Рада України розцінила дане рішення як особистий виклик для себе, назвавши зміну форми правління зміною «конституційного ладу». На жаль! Саме це дійство парламент вчинив, змінивши конституційний лад без референдуму в 2004 році. Невдовзі можливість посягання на конституційний лад способом зміни форми правління визнав й Верховний Суд України. Нині український парламент діє за «відновленою» в лютому 2014 року Конституцією України в редакції 2004 року. Ситуація з Основним Законом України стала відверто парадоксальною, але про це ніби не прийнято говорити...

Очевидно, що аксіоми конституціоналізму в Україні перебувають тепер в стані серйозного випробування. Якщо конституційну скаргу буде задіяно в реальному процесі, користуватися Основним Законом як втіленням верховенства права можна буде лише за умови, що він відповідатиме аксіомам органічного конституціоналізму. Для цього Конституція України повинна стати на бік захисту свободи народу, індивідуалізму, приватної власності й ринку від можливих зазіхань навіть демократичної держави.

Поки що вона залишається орієнтованою на патерналізм, а не на емоційну матрицю «зразкового індивіда» за З. Фрейдом. Як прийнято вважати, емоційну матрицю правової норми формують генетично «легітимовані» інстинктивні потреби й очікування індивіда. Тобто конституційні норми можуть діяти як ефективний регулятор лише за умови, що їх зміст відповідатиме фундаментальним психологічним установкам людини. Почасти саме тому права людини в Хартії засадничих прав Євросоюзу (2000) називаються фундаментальними правами.

Спираючись на існуючу «статистику занепаду» України, можна дійти висновку, що її Основний Закон досі не відповідав й нині не відповідає аксіомам органічного конституціоналізму. Незмінним він був лише тому, що реально не працював як регулятор. Запровадження конституційної скарги вочевидь підштовхує Конституцію України до її реального використання. Але ні право на достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї (стаття 48), ні право на безоплатну освіту і медицину (статті 49, 53), ні право на житло (стаття 47) в контексті вільного вибору місця проживання й гарантованих

Конституцією соціальних послуг (стаття 33) не задовольнятиме жоден з ближчих нам в часі законів про державний бюджет України.

Також очевидним є те, що положення частини першої статті 3 Основного Закону про визнання життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю вимагатиме від активованої індивідуальними скаргами Конституції України направляти левову частку бюджетних витрат України на оздоровлення й медицину. Адже очевидно, що ці положення Конституції України й черги хворих українських дітей на лікування за кордоном – несумісні. У підсумку все це означає, що чесне й послідовне ставлення до інституту конституційної скарги вимагатиме від українського законодавця глибокого оновлення національної конституційної парадигми.

Перспективи запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України

Михайло Гультай,

суддя Конституційного Суду України

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 й утвердження конституційного правопорядку, побудованого на взаємній довірі та відповідальності між особою і державою.

Цьому сприяють визнані конституційно-правові інститути, серед яких одне з чільних місць посідає конституційна скарга як апробований багатьма країнами світу ефективний засіб захисту основоположних прав людини, зміцнення верховенства права та розбудови демократії.

Необхідність інкорпорування конституційної скарги у вітчизняне конституційне законодавство підтверджується логікою еволюції конституційної юстиції в Україні.

Так, Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 року взагалі не передбачав права громадян звертатися до Конституційного Суду України і, до речі, не вказував на верховенство права як на один із основних принципів діяльності органу конституційної юрисдикції.

Проект Конституції України у редакції від 26 жовтня 1993 року пропонував закріпити право громадянина України звертатися зі скаргою на конституційність законів та інших нормативних актів, якщо справа, з приводу якої він скаржиться, розглядалася загальними судами і по ній Верховним Судом України прийнято остаточне судове рішення, і якщо він вважає, що закон чи інший правовий акт, застосований при вирішенні цієї справи, суперечить Конституції.

Конституція України 1996 року заклала основи, а Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року передбачив інститут конституційного звернення, який відкрив фізичним та юридичним особам можливість прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя. Однак ці акти не закріпили інституту конституційної скарги.

Визнання доцільності й ефективності інституту конституційної скарги провідними країнами, з одного боку, і очевидна необхідність послідовного розвитку й удосконалення конституційної юстиції в Україні – з іншого, обумовили актуальність цієї проблеми та нагальну необхідність її розв'язання.

Попри підвищений останніми роками інтерес до проблеми конституційної скарги у правовій доктрині України її наукове дослідження на сучасному етапі характеризується фрагментарністю, певною концептуальною невпорядкованістю та не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній і методологічній базі.

Наведене спонукало до наукового пошуку та спроби розроблення цілісної концепції конституційної скарги в умовах сучасного конституціоналізму, а також визначення науково обґрунтованих перспектив запровадження цього конституційно-правового інституту в Україні.

Окреслена мета зумовила необхідність вирішення багатьох завдань, зокрема, розроблення оптимальної моделі конституційної скарги для України, визначення перспектив її запровадження у систему конституційного правосуддя, формулювання пропозицій щодо закріплення у конституційному законодавстві нашої держави у світлі конституційно-правової реформи.

Результатом наукового пошуку автора із зазначеної проблеми стало видання у 2013 році монографічного дослідження під назвою «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя». У ньому комплексно досліджено інститут конституційної скарги у правовій доктрині, проаналізовано значення такої скарги у механізмі індивідуального доступу до конституційного правосуддя, розкрито правову природу конституційної скарги та різні аспекти її прояву, а також висунуто науково обґрунтовані пропозиції щодо оптимальної моделі конституційної скарги для України та шляхів її законодавчого впровадження з урахуванням світового досвіду функціонування цього інституту та сучасних умов вітчизняної конституційно-правової практики.

Наразі в Україні впроваджено єдину у своєму роді форму прямого доступу фізичних і юридичних осіб до конституційного правосуддя – конституційне звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України й законів України, яке значною мірою відображає особливість української моделі конституційного правосуддя.

Як відзначила Венеціанська Комісія, оскільки конституційне звернення стосується не індивідуального акта, а тлумачення нормативного акта, воно, по суті, виконує функцію нормативної конституційної скарги.

Водночас наводяться аргументи стосовно того, що інститут конституційного звернення не може вважатися повноцінним замінником «класичного» інституту конституційної скарги. Основним із них є те, що конституційне звернення не забезпечує можливості громадян особисто ініціювати вилучення органом конституційної юрисдикції із системи законодавства неконституційних приписів і тим самим сприяти забезпеченню верховенства права та демократії.

З урахуванням наведеного та для реалізації вказаних завдань вважаємо за необхідне констатувати таке. Розвиток сучасного конституціоналізму

вимагає конституційного визнання та забезпечення реалізації прав і свобод осіб через запровадження юридичних інструментів взаємної відповідальності людини та держави, громадського контролю над органами публічної влади та правомірністю їх рішень, дій чи бездіяльності.

Серед таких правових засобів одним із основних є конституційна скарга як форма прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя, яка забезпечує можливість зворотного впливу індивідів та їх об'єднань на публічну владу в разі державного свавілля, протистояння конституційному правопорядку, що суперечить верховенству права.

У широкому розумінні термін «конституційна скарга» охоплює всі моделі прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя. До них належать звернення, які ініціюють здійснення органом конституційної юрисдикції абстрактного контролю, тобто контролю поза зв'язком із конкретною справою (так звані публічна та квазіпублічна скарга, індивідуальна пропозиція), а також звернення, пов'язані з розглядом конкретної справи (моделі повної та нормативної конституційної скарги).

У буквальному розумінні індивідуальна скарга зводиться до моделей повної та нормативної конституційної скарги, які ініціюють конкретний конституційний контроль.

Інститут конституційної скарги становить сукупність конституційно-правових норм, які визначають підстави для звернення з конституційною скаргою, особливості правового статусу учасників провадження, предмет оскарження, а також регулюють відносини, пов'язані з підготовкою, поданням, допуском до розгляду конституційної скарги, відкриттям провадження у справі за такою скаргою, розглядом справи, ухваленням відповідного рішення та його правовими наслідками.

Системоутворюючою категорією, яка дозволяє виявити особливості національних моделей конституційної скарги, розглянути їх за єдиною логічною схемою та забезпечує можливість їх порівняння, є категорія «правового механізму функціонування конституційної скарги», що охоплює такі основні елементи:

1) підстава для подання конституційної скарги, якою є порушення гарантованих основним законом прав і свобод осіб актами, діями чи бездіяльністю уповноважених органів державної влади або місцевого самоврядування (а точніше – конституційно-правовий спір щодо порушення таких прав і свобод);

2) суб'єкти, які наділені правом звернення з конституційною скаргою до органу конституційної юрисдикції (фізичні особи, а також юридичні особи приватного права тією мірою, якою вони є носіями конституційних прав і свобод);

3) предмет (об'єкт) конституційної скарги, тобто коло юридичних актів, які підлягають оскарженню щодо їх неконституційності;

4) умови прийнятності конституційної скарги, до яких належать: використання всіх інших правових можливостей захисту порушених прав і свобод; дотримання встановлених строків звернення з конституційною скаргою; дотримання вимог щодо юридичного представництва; сплата державного мита за подання конституційної скарги; сумлінне користування своїм правом на таку скаргу; дотримання вимог щодо форми скарги;

5) юридичні наслідки рішень органів конституційного контролю, ухвалених за результатами розгляду таких скарг, а також сфера їх дії у часі, просторі та за колом осіб.

Правова природа конституційної скарги вимагає її аналізу на двох взаємопов'язаних значеннєвих рівнях.

На першому рівні конституційна скарга може бути розглянута як соціально-юридичне явище, що сприяє утвердженню справедливого суспільного порядку, просуванню країни на шляху розбудови демократичної, правової, соціальної держави. На цьому рівні конституційна скарга є засобом захисту прав людини та гарантією їх реалізації, інститутом демократії та проявом дії верховенства права.

На другому рівні конституційна скарга є власне правовим феноменом, який охоплює статичний та динамічний аспекти розуміння. У статичному аспекті конституційна скарга розглядається як інститут конституційного права, що закріплюється у відповідному інституті законодавства, а в динамічному – як спосіб вирішення конституційно-правового спору.

Конституційна скарга дає можливість реалізувати право на судовий захист у порядку конституційного судочинства. Право на конституційну скаргу належить до процесуальних прав, які забезпечують можливість ефективного захисту матеріальних прав, одночасно будучи гарантіями їх реалізації. У системі юридичних гарантій прав людини конституційна скарга є національною конституційною судовою процесуальною гарантією прав і свобод.

Конституційна скарга і конституційна юстиція в цілому – це вагомі важелі розбудови демократії, забезпечення відповідальності державної влади перед суспільством. Прямий доступ до конституційного правосуддя має значення для реалізації усіх функцій демократії, однак найбільш значущим є зв'язок цього інституту з контрольною функцією демократії.

Як засіб забезпечення верховенства права конституційна скарга є суттєвою гарантією відповідності позитивного права основоположним принципам права і правам людини. Інститут конституційної скарги є проявом і чинником дії верховенства права за умови дотримання низки нормативних, процедурних та інституційних вимог.

Серед останніх, передусім, слід назвати такі: демократичний державно-правовий режим, існування незалежного органу конституційної юрисдикції, збалансоване поєднання ідеї доступності конституційного правосуддя із встановленням обґрунтованих критеріїв прийнятності скарги.

До суто юридичних аспектів правової природи конституційної скарги належить її розуміння як інституту конституційного права, який унормовує відносини у сфері індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя, є складовою галузі конституційного права і частиною комплексного інституту судового конституційного процесу, становить логічно замкнуту, відокремлену сукупність норм та функціонує у системі конституційного права відносно автономно. Цей інститут має публічно-правовий, галузевий, процесуальний, правоохоронний, функціональний характер. Розуміння інституту конституційної скарги як способу вирішення конституційно-правового спору дозволяє визначити учасників такого спору, матеріальні та процесуальні підстави провадження у справі за конституційною скаргою, а також стадії зазначеного провадження.

В Україні запроваджено механізм прямого та опосередкованого індивідуального доступу до конституційного правосуддя, однак він не є досконалим. Передусім недостатньо ефективно використовується потенціал судів загальної юрисдикції та омбудсмена як опосередкованих форм індивідуального доступу; у громадян же немає можливості особисто ініціювати вилучення із системи законодавства приписів, що суперечать Конституції України та порушують права людини.

Таким чином, дуже важливо при визначенні перспектив запровадження конституційної скарги враховувати світовий досвід її функціонування та забезпечувати її належну адаптацію відповідно до особливостей конституційної юстиції України.

У першу чергу слід оцінити «класичний» досвід європейських країн – засновниць різних моделей конституційної скарги (Федеративна Республіка Німеччина, Австрійська Республіка, Королівство Іспанія), а також держав із близькими до нас правовими традиціями (Республіка Польща та Російська Федерація), в яких цей конституційно-правовий інститут був запроваджений не так давно, але які вже встигли напрацювати розвинуту практику його функціонування.

До речі, більшість країн Східної Європи, Балтії та Співдружності Незалежних Держав, які стають на шлях запровадження інституту конституційної скарги, віддає перевагу різним модифікаціям моделі саме нормативної конституційної скарги.

При запровадженні інституту конституційної скарги потрібно також враховувати правові позиції Конституційного Суду України з питань доступу

до конституційного правосуддя. Єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні виходить із того, що:

1) звернення до Конституційного Суду України має бути обґрунтованим і стосуватися особисто прав заявника;

2) прямий доступ до конституційного правосуддя не повинен розглядатися як свого роду еквівалент касаційної інстанції у судах загальної юрисдикції;

3) такий доступ до конституційного правосуддя не має підміняти захист особами своїх прав, свобод і законних інтересів у судах загальної юрисдикції;

4) Конституційний Суд України не є суб'єктом нормотворчості, отже, прямий доступ фізичних і юридичних осіб до конституційного правосуддя не може розглядатися як спосіб «доопрацювання» незрозумілих або нечітко сформульованих та суперечливих законодавчих норм.

У консолідованому вигляді оптимальна модель конституційної скарги на сучасному етапі розвитку нашої держави має передбачати право громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб після вичерпання всіх інших національних засобів правового захисту подати скаргу до Конституційного Суду України щодо конституційності законів України чи інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у тих випадках, коли застосування цих актів у конкретній справі призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод скаржників.

Запропонована модель і є нормативною конституційною скаргою, що пов'язана з розглядом конкретної справи. За нею оскарженню підлягатиме лише нормативно-правовий акт, покладений в основу ухвалення індивідуального акта (передусім судового рішення), тоді як остаточний правозастосовний акт у разі задоволення конституційної скарги буде переглянутий судами загальної юрисдикції чи іншими уповноваженими суб'єктами у встановленому законом порядку.

Така модель дозволить розумно обмежити кількість звернень до Конституційного Суду України, сприятиме його розвантаженню та повною мірою забезпечить належне розмежування конституційної та загальної юрисдикцій.

Також необхідно зважати і на те, що запровадження інституту конституційної скарги потребуватиме внесення змін до Конституції України, що дозволить закласти конституційну модель такої скарги, визначити основи правового механізму її функціонування.

Враховуючи логіко-структурну побудову Основного Закону України, а також досвід нормативної регламентації конституційної скарги в іноземних країнах, конституційне закріплення цього правового інституту вимагає внесення змін та доповнень до чинних статей 55 та 150 Конституції України.

З метою деталізації конституційної моделі індивідуальної скарги, нормативного врегулювання елементів правового механізму її функціонування, процедури її приймання та розгляду, виконання рішення Конституційного Суду України у справі за такою скаргою необхідно внести зміни та доповнення і до Закону України «Про Конституційний Суд України».

Передусім зміни мають стосуватися статей 13, 38, 45, 47, 55 цього закону. Крім того, слід доповнити його главу 6 «Звернення до Конституційного Суду України» окремими статтями, присвяченими конституційній скарзі, та розділ III «Особливості конституційного провадження» окремою главою, у якій буде визначено особливості конституційного провадження у справі за такою скаргою.

Окремі процедурні питання провадження у справі за конституційною скаргою за потреби можуть бути врегульовані Регламентом Конституційного Суду України.

Можливість перегляду остаточних рішень судів чи інших правозастосовних органів, які набули чинності, а також присудження скаржникові справедливої компенсації у разі порушення його прав дозволить визнати конституційну скаргу ефективним засобом захисту прав людини в Україні, вичерпання якого у відповідних випадках буде умовою прийнятності заяв осіб до Європейського суду з прав людини.

Запровадження інституту конституційної скарги також сприятиме посиленню захисту основоположних прав і свобод та уніфікації європейських і національних стандартів правозахисту за допомогою конституційного судочинства.

Що ж до моделі повної конституційної скарги, яка надає можливість для всеохопного захисту прав і свобод, гарантованих Основних Законом України, то наразі вона є менш прийнятною для нашої держави, оскільки здійснення конституційного контролю за рішеннями судів загальної юрисдикції фактично перетворить Конституційний Суд України на вищу касаційну інстанцію, а це суперечить Конституції України, а також ідеології та змісту судової реформи, яка триває.

Така модель, зокрема, призведе до переобтяженості Конституційного Суду України та недотримання ним строків розгляду справ. Тому раціональним компромісом у цій ситуації є модель нормативної конституційної скарги, яка дозволить дещо обмежити кількість звернень із такими скаргами до Конституційного Суду України, запобігти дестабілізації його роботи та забезпечити належне розмежування юрисдикції конституційного та загальних судів.

Суб'єктами права на конституційну скаргу мають бути визначені ті самі особи, що є суб'єктами права на конституційне звернення.

Логічно обґрунтований та коректний із техніко-юридичних позицій предмет конституційної скарги має становити перелік юридичних актів, визначений у частині першій чинної статті 150 Конституції України.

Підставою для конституційної скарги має бути порушення прав і свобод скаржника, закріплених Конституцією України, передусім її розділом II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», законом чи іншим правовим актом, застосованим у конкретній справі.

До умов прийнятності конституційної скарги слід віднести вичерпання всіх інших правових засобів для захисту чи відновлення порушеного права, можливо, граничний шестимісячний термін з моменту набуття чинності остаточним рішенням суду або іншого правозастосовного органу та деякі інші вимоги.

Ідея запровадження інституту конституційної скарги в Україні була схвалена державою. Процес інституціоналізації конституційної скарги в Україні розпочався з діяльності Конституційної асамблеї, яка ще у 2013 році схвалила Концепцію внесення змін до Конституції України. У цій концепції, зокрема, пропонувалося надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України зі скаргами з питань про відповідність Конституції України законів України.

У подальшому Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 було схвалено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, у якій, зокрема, зазначено, що судова реформа передбачатиме прийняття змін до Конституції України та оновлення законодавства України.

Створена Президентом України Конституційна Комісія підготувала пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, які були направлені до Венеціанської Комісії й отримали відповідну оцінку в її офіційних висновках.

Після опрацювання рекомендацій Венеціанської Комісії Конституційна Комісія своїм рішенням від 30 жовтня 2015 року схвалила законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) і направила його на розгляд Президентові України, який 25 листопада 2015 року вніс до Верховної Ради України відповідний проект закону.

Істотним кроком в утвердженні верховенства права шляхом зміцнення національної системи захисту прав і свобод людини та приведення її у відповідність до європейських правових стандартів є запропоноване у вказаному законопроекті запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги. Передбачається, що право на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) закону України отримає особа, яка вважає, що

застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон суперечить Конституції України.

Надання Конституційному Суду України нового повноваження щодо розгляду конституційної скарги особи узгоджується із відповідною гарантією права на судовий захист, передбаченою змінами до статті 55 Конституції України в частині доповнення її положенням, за яким кожному гарантується право звернутися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією України, та у порядку, визначеному законом.

Зазначеним законопроектом також передбачено доповнити Конституцію України новою статтею 1511 такого змісту: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано».

Таким чином, ініційованим Президентом України законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) передбачено запровадження саме інституту індивідуальної нормативної конституційної скарги, який спрямований на підвищення ефективності захисту конституційних прав і свобод людини та сприятиме подальшому становленню України як демократичної, правової та соціальної держави.

Конституційно-правові засади запровадження конституційної скарги в Україні як форми захисту прав і свобод людини та громадянина

Анжеліка Крусян,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Конституційне реформування та політико-правові перетворення, спрямовані на формування України як демократичної, правової держави, її поступове входження до європейського правового простору, актуалізують питання забезпечення й захисту прав і свобод людини і громадянина, адже людина є основним ціннісним орієнтиром подальшого розвитку сучасної держави та громадянського суспільства.

Важливою умовою вирішення завдань, пов'язаних із втіленням у життя конституційного положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України), є створення дієвого механізму захисту основних прав і свобод людини та громадянина.

Істотною складовою загальнодержавного механізму такого захисту має бути діяльність Конституційного Суду України.

Втім, практика реалізації Основного Закону України виявила недоліки правового регулювання статусу і діяльності Конституційного Суду України, які, зокрема, обмежують доступ людини і громадянина до конституційної юстиції, оскільки Конституція України не надає права звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами.

Конституційна скарга є особливим, субсидіарним інструментом захисту прав і свобод людини, в тому числі й від порушень з боку держави, тому її впровадження в Україні сприятиме становленню та розвитку сучасного українського конституціоналізму.

Інститут конституційної скарги широко використовується у країнах різних моделей конституційного контролю, зокрема у європейських державах (Австрія, Бельгія, Іспанія, Грузія, Німеччина, Латвія, Португалія, Швейцарія тощо), включаючи країни, що мають схожі з Україною правові реалії та традиції (Польща), а також у державах Азії (наприклад, Корея), Африки (Бенін, Сенегал, Судан тощо), Латинської Америки (наприклад, Бразилія). Тобто існує напрацьована й апробована позитивна практика зарубіжних держав, урахування якої може значно полегшити непростий шлях впровадження інституту конституційної скарги в Україні.

Дослідження положень конституційного законодавства інших країн та сучасна конституційно-правова теорія дозволяють підсумувати, що конституційна скарга – це конституційно визначене право фізичної та (або) юридичної особи ініціювати розгляд органом конституційного контролю питання щодо відповідності конституції держави (конституційності) правових актів, які порушують конституційні права і свободи.

Запровадження інституту конституційної скарги в Україні сприятиме усуненню Конституційним Судом України певних перешкод у належному здійсненні прав і свобод людини та громадянина, що більшою мірою реалізуватиме конституційно гарантоване право кожного на захист своїх прав і свобод (стаття 55 Конституції України), додасть ефективності конституційному принципу прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України). Крім того, розгляд конституційних скарг органом конституційної юстиції, можливо, сприятиме і зменшенню обсягу звернень громадян України до Європейського суду з прав людини. Зокрема, Венеціанська Комісія неодноразово наголошувала у своїх висновках, що ефективна індивідуальна скарга до конституційного суду може стати національним фільтром направлення справ до Європейського суду з прав людини.

Таким чином, теоретично обґрунтованим та практично зумовленим є внесений Президентом України до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року № 3524 (далі – Законопроект)³⁵, який був підготовлений Конституційною Комісією та отримав загалом схвальну оцінку експертів Венеціанської Комісії у Попередньому висновку CDL-PI (2015) 016 від 24 липня 2015 року та в Остаточному висновку DL-AD (2015) 027 від 23 жовтня 2015 року.

Зокрема, цим Законопроектом запроваджується інститут індивідуальної конституційної скарги. Так, передбачається, що «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано» (нова стаття 1511, якою пропонується доповнити Конституцію України). Крім того, Законопроект передбачає відповідні зміни до статті 55 Конституції України, яку пропонується доповнити новою частиною третьою, а саме: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом».

³⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): проект Закону України від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

Аналіз положень Законопроекту, зокрема, статті 1501 та положень нової частини статті 55, дозволяє охарактеризувати модель конституційної скарги, яку пропонується запровадити в Україні. Отже, це нормативна конституційна скарга, оскільки передбачається, що контроль здійснюватиметься стосовно відповідності Конституції України лише нормативних актів, які застосовуються у конкретній справі, а не індивідуальних актів. При цьому предметом оскарження є виключно закони України. Суб'єктом звернення з конституційною скаргою є «особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України», тобто це фізична особа. Крім того, передбачаються умови звернення до Конституційного Суду України, якими є наявність рішень судів загальної юрисдикції, де застосовано норму, конституційність якої оскаржується, та використання суб'єктом звернення всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав.

Тобто модель конституційної скарги можна охарактеризувати як індивідуальну, нормативну конституційну скаргу з обмеженим предметом оскарження при наявності конституційно визначених підстав її припустимості.

Безумовно, внесення цих змін до Конституції України слід оцінювати як створення конституційних засад запровадження інституту конституційної скарги в Україні з метою вдосконалення механізму захисту прав і свобод людини та громадянина й розширення можливостей доступу до конституційної юстиції в Україні.

Втім, модель конституційної скарги, що пропонується Законопроектом, викликає певні зауваження та має дискусійні аспекти. По-перше, це стосується предмета оскарження, яким має бути виключно закон України. У цьому питанні зарубіжному досвіду притаманна різноманітність, а саме: в Іспанії, наприклад, оскарженню підлягають рішення та акти органів публічної влади, що не мають сили закону (стаття 42 Органічного Закону про Конституційний Суд Іспанії від 3 жовтня 1979 року³⁶); у Чехії Конституційний Суд вирішує справи про конституційні скарги «щодо рішень повноважних органів та іншого втручання органів державної влади, які порушують основні права та свободи, гарантовані Конституцією» (пункт d статті 87 Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року³⁷). Аналогічно предмет оскарження за конституційною скаргою визначено і в Німеччині (див. пункт 4-а статті 93 Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 року³⁸).

³⁶ Organic Law 2/1979 on the Constitutional Court, of 3 October 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Lists/NormasRegPDF/LOTC-en.pdf>

³⁷ Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії/упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – С. 504.

³⁸ Конституція ФРН від 23 травня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm

З позицій сучасної конституціоналістики, а також враховуючи позитивний досвід демократичних зарубіжних країн, слід відзначити, що з метою створення ефективної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, зокрема, шляхом запровадження інституту конституційної скарги, важливо не звужувати предмет конституційного оскарження. Адже відповідно до сучасної конституційно-правової теорії конституційна скарга спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина. Втім, як засвідчує практика, конституційні права і свободи людини та громадянина можуть порушуватися не тільки неконституційними законами, а й неконституційними підзаконними нормативно-правовими актами. Крім того, у контексті положень Конституції України щодо повноважень Конституційного Суду України видається недоречним і нелогічним таке фактичне обмеження (виключно законами) кола нормативних актів, які можуть перевірятися на конституційність у порядку конституційної скарги. Так, відповідно до частини першої статті 150 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. На нашу думку, до предмета конституційної скарги слід віднести перелік всіх актів, визначених у частині першій статті 150 Конституції України. Адже це відповідало б логіці кореспондування та системної змістовності конституційних положень стосовно повноважень Конституційного Суду України.

По-друге, видається спірним визначення в ролі суб'єкта звернення з конституційною скаргою виключно фізичних осіб. Отже, відповідно до Законопроекту, юридичні особи не матимуть права на конституційну скаргу, на відміну від права на конституційне звернення, яке є не лише у фізичних осіб (тобто громадян України, іноземців та осіб без громадянства), а й юридичних осіб (стаття 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»³⁹). Така неузгодженість положень, що визначають повноваження органу конституційної юстиції, є необґрунтованою. Тому, на наше переконання, перелік суб'єктів може бути розширеним шляхом надання права на конституційну скаргу і юридичним особам приватного права.

По-третє, викликає зауваження той факт, що в положеннях аналізованих статей не визначається спрямування скарги на захист конституційних прав і свобод людини. Адже йдеться не про те, що органом конституційного контролю вирішується питання щодо відповідності Основному Закону держави (конституційності) правових актів, які порушують конституційні права і свободи, а про те, що особа вважає, що «застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції Украї-

³⁹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №49. – Ст. 272.

ни», тобто без конкретизації підстав. Таким чином, втрачається основний сенс конституційної скарги – захист конституційних прав і свобод людини та громадянина. Водночас у Пояснювальній записці до Законопроекту чітко визначено, що «істотним кроком в утвердженні верховенства права шляхом зміцнення національної системи захисту прав людини та приведення її у відповідність із сучасними практиками європейських країн є пропонуване у законопроекті запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги»⁴⁰.

На нашу думку, підставою припустимості індивідуальної конституційної скарги має бути принцип загрози правам і свободам особи, що реально існує в конкретній справі та впливає з можливої неконституційності оскаржуваного закону, застосованого у цій справі, що порушує права і свободи скаржника. Як слушно зазначає професор А. Селіванов, «через конституційну скаргу відчутно виявляється логіка конституційного судового процесу стосовно прав і свобод людини: а) Конституція як критерій конституційності конкретних урегульованих законом відносин державної влади з громадянином; б) наявність або відсутність порушень прав і свобод людини конкретним законом (його нормою)»⁴¹.

Ця концепція підтверджується й практикою зарубіжних країн. Зокрема, згідно з частиною першою статті 79 Конституції Республіки Польща «кожен, чії конституційні свободи або права були порушені, має право у визначеному законом порядку звернутися зі скаргою до Конституційного Трибуналу з питань про відповідність Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення про його свободи, права чи обов'язки, визначені Конституцією»⁴². Схожим чином встановлюються підстави звернення з конституційною скаргою у конституціях інших країн (ФРН, Чехії, Іспанії тощо).

Крім того, запровадження інституту конституційної скарги безумовно розширить повноваження Конституційного Суду України, що збільшить його навантаження. Отже, з метою розумного обмеження потоку конституційних скарг доцільними є певні обмеження, зокрема щодо умов подання скарги, яка має стосуватися лише порушення основних прав, свобод людини та громадянина, тобто прав і свобод, наданих та гарантованих Конституцією України.

⁴⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

⁴¹ Селіванов А. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації держави/А. Селіванов // Голос України. – 2015. – № 244 (6248).

⁴² Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

Виходячи з природи конституційної скарги як концепту сучасного конституціоналізму, можна виокремити такі підстави для звернення осіб до Конституційного Суду України: застосування закону, який не відповідає Конституції України при розгляді конкретної справи судом; порушення основних (конституційних) прав і свобод людини та громадянина внаслідок (або у зв'язку з) застосування цього закону.

Отже, на наше переконання, теоретично обґрунтованим і таким, що відповідає природі конституційної скарги і її меті, є закріплення у Конституції України норми, що за конституційною скаргою вирішується питання щодо конституційності законів України (та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим) тоді, коли застосування цього закону (або інших правових актів) у конкретних справах, у яких ухвалено остаточні рішення суду, призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод скаргжників.

Крім того, це потребує і кореспондуючих цьому положенню змін до статті 55 Конституції України, а саме доповнення її новою частиною такого змісту: «Кожному гарантується право на звернення до Конституційного Суду України за захистом своїх прав і свобод, закріплених у Конституції України, у межах, визначених статтею 150 (або статтею 1501) Конституції України. Це право може бути реалізоване юридичними особами приватного права у випадках, встановлених законом».

По-четверте, недоліком вважаємо невизначення у Законопроекті статусу та наслідків рішень, ухвалених за конституційною скаргою. Важливо встановити, що рішення Конституційного Суду України з цих питань є підставою для перегляду рішень судів загальної юрисдикції, які набули законної сили, у порядку, визначеному законом, для відновлення порушених прав. В іншому випадку це буде декларативним рішенням щодо неконституційності закону, а не дієвим засобом правового захисту прав і свобод людини та громадянина.

Безумовно, внесення змін до Конституції України, запропонованих у Законопроекті, – це визначальний, але перший крок на шляху до впровадження інституту конституційної скарги в Україні. Всі інші питання мають бути врегульовані на законодавчому рівні за прикладом практики зарубіжних країн, де питання щодо порядку подання, розгляду конституційної скарги вирішуються не на конституційному рівні, а у спеціальних законах про конституційні суди (трибунали), які переважно мають статус конституційних або органічних законів (зокрема, Федеральний Закон ФРН «Про Федеральний Конституційний Суд» від 12 березня 1951 року, Органічний Закон Іспанії «Про Конституційний Суд» від 3 жовтня 1979 року, Закон Республіки Польща «Про Конституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 року тощо).

Окрім розглянутих конституційних змін, необхідним є законодавче врегулювання таких концептуальних аспектів: процесуально-процедурні питання подання та розгляду конституційних скарг; вимоги щодо їх прийнятності, зокрема стосовно строків подання скарг, юридичного представництва скаржників, судових витрат; форми конституційної скарги; особливості перегляду рішень судів у зв'язку із задоволенням конституційних скарг тощо.

У юридичній літературі тривалий час активно обговорюється питання щодо створення палат у структурі конституційного правосуддя⁴³ та закріплення за ними певної предметної компетенції, зокрема, розгляду і вирішення однією з палат справ із конституційних скарг. На нашу думку, це слушна пропозиція, яка заслуговує підтримки і водночас окремого, ґрунтовного та докладного обговорення.

Отже, важливими напрямками є подальша законотворча та, безумовно, науково-теоретична робота стосовно запровадження конституційної скарги в Україні. При цьому конституційно-правове забезпечення – це тільки перший етап складного процесу становлення цього інституту. Очевидно, що не менш значимим буде його наступний етап – практична перевірка на результативність реалізації конституційних та законодавчих положень, за наслідками якого, можливо, необхідним буде їх подальше вдосконалення з метою створення дієвого інституту конституційної скарги як ефективної форми захисту прав і свобод людини та громадянина в сучасній Україні.

⁴³ Селіванов А. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації держави/А. Селіванов // Голос України. – 2015. – № 244 (6248).

Проблеми запровадження інституту конституційної скарги в Україні: політико-правові та морально-етичні аспекти⁴⁴

Петро Стецюк,

кандидат юридичних наук, доцент, доктор права

Ідея запровадження інституту конституційної скарги в Україні за своєю сутністю є не лише прогресивною і загалом правильною, а й такою, що безпосередньо відповідає основному функціональному призначенню органу конституційного контролю в сучасній конституційній державі, а саме захисту прав і свобод людини.

Ця теза безпосередньо стосується і України, адже завданням Конституційного Суду України (далі – КСУ) чітко й однозначно визначено гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій її території (стаття 2 Закону України «Про Конституційний Суд України»), водночас «права і свободи людини та їх гарантії» повинні визначати зміст і спрямованість діяльності української держави (це пряма вимога частини другої статті 3 Конституції України).

Тому все, що поліпшує стан захисту прав і свобод людини в Україні, забезпечення їх гарантії, очевидно, повинно тільки вітатися.

Натомість запровадження в Україні інституту конституційної скарги як нового і дієвого інструменту в механізмі захисту прав людини супроводжується великими й далеко не безпідставними суспільними очікуваннями якісного поліпшення загального стану захисту прав людини в Україні.

І тут надзвичайно важливим є недопущення соціального розчарування українського суспільства, інакше кажучи, фальстарту ідеї конституційної скарги як такої, профанації її загалом позитивного потенціалу, а отже, необхідне створення дієвих механізмів реалізації її на практиці. Адже, на превеликий жаль, ми маємо приклади, коли загалом позитивні ідеї, будучи інституціоналізованими в конституційно-правовій системі, і близько не дали очікуваних результатів. Чого лише варте явище «омбудсмана» в українських суспільно-правових реаліях останніх років, у тому числі й під час трагічних подій на Майдані в кінці 2013 – на початку 2014 років.

У політико-правовому плані запровадження інституту конституційної скарги в Україні, на нашу думку, повинно супроводжуватися низкою системних заходів, спрямованих, насамперед, на забезпечення його практичної дієвості. Внесені зміни до Конституції України в частині запровадження

⁴⁴ Матеріал підготовлений на основі виступу на Міжнародній науково-практичній конференції 18 грудня 2015 року (м. Київ).

конституційної скарги об'єктивно мають супроводжуватися відповідними змінами і до національного законодавства. Крім того, ці зміни мають бути своєчасними і системними. І, напевно, вони мали б торкнутися не тільки базового в цій частині Закону України «Про Конституційний Суд України».

Останнє має пряме відношення і до так званого підзаконного нормативно-правового рівня, зокрема внутрішніх актів самого органу конституційного контролю. Йдеться і про Регламент КСУ, який, як свідчить практика функціонування КСУ в 2010-2013 роках, не завжди міг слугувати виконанням ним свого основного завдання. Нагадаю, це був час правління попереднього політичного режиму, який залишив по собі не тільки розорену, розкрадену державу, а й знищену й упосліджену національну судову систему.

Тому виникає питання не тільки щодо внесення системних змін до Регламенту КСУ в частині забезпечення реалізації українськими громадянами права на конституційну скаргу як таку, а й щодо їх (цих нових положень Регламенту КСУ) суспільно-правової легітимізації, звичайно, якщо останні положення не стануть до того часу предметом законодавчого регулювання.

У морально-політичній площині процес запровадження в Україні інституту конституційної скарги не може не враховувати фактора досить високої недовіри українського суспільства як до національної судової системи загалом, так і до єдиного органу конституційної юрисдикції зокрема.

На превеликий жаль, така суспільна опінія щодо КСУ частково має справедливе підґрунтя. Особливо це стосується вже згаданого періоду діяльності КСУ в 2010-2013 роках. Проте було б несправедливим усі провини тих часів перекладати на орган конституційної юрисдикції, який тоді був не кращим і не гіршим від інших органів державної влади так званого вищого ешелону.

Водночас важко не погодитися з думкою багатьох представників експертного середовища про окремих показово активних прихильників кардинальних конституційних змін, які сьогодні ратують за все, що «тільки можна», а ще вчора так само активно своїми голосуваннями, рішеннями, науковими дописами, публічними виступами зміцнювали далеко не демократичний попередній режим. Тож варто задуматися над долею пропонувананих ними конституційних новел. З цього приводу згадується біблійна мудрість: «Не варто молоде вино наливати у старі міхи» – новий зміст потребує нових або хоча б суттєво оновлених форм.

На закінчення підсумую, що запровадженням інституту конституційної скарги фактично завершується двадцятилітній період функціонування КСУ в нормативно-правових рамках взірця 1996 року.

Двадцять років для регулювання суспільних відносин – період порівняно немалий. За цей час конституційний контроль став невід'ємною складовою механізму функціонування сучасної Української держави, і її майбутнє як конституційної держави без цього інституту видається безперспективним.

Проте варто визнати, що, можливо, не весь позитивний потенціал чинного Закону України «Про Конституційний Суд України» було використано повною мірою. Це, зокрема, стосується так званої прихованої форми конституційної скарги, фактично передбаченої статтею 94 цього закону. Неврахування цієї обставини, на нашу думку, може мати не найкращі наслідки для майбутнього інституту конституційної скарги в Україні.

Запровадження повної нормативної конституційної скарги в Україні як ефективного правового інструменту захисту основних прав і свобод

Юрій Бисага,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

Михайло Гецько,

адвокат, кандидат юридичних наук, доцент кафедри суспільних дисциплін Карпатського інституту підприємництва Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Відомо, що з моменту створення держави постало питання щодо впровадження правових інструментів для ефективного захисту прав і свобод людини від порушень з боку владних органів. Як показує історичний досвід, саме конституційна скарга стала тим засобом, за допомогою якого забезпечується безпосередній доступ особи до конституційного правосуддя та здійснюється захист основних прав і свобод. Однак у правовій системі України донині не запроваджено конституційної скарги та не досягнуто консенсусу щодо її оптимальної моделі, у зв'язку з чим існує потреба у більш глибокому та повному дослідженні цього питання.

Означена проблема представлена публікаціями (М. Гульятая, В. Кампо, О. Портнова, А. Селіванова, А. Стрижака, В. Шаповала та інших), у яких ідеться про доцільність запровадження конституційної скарги до національної правової системи та пошук її ефективної моделі.

Проте сьогодні питання моделі конституційної скарги в науці конституційного права не цілком досліджено, тому вимагає поглибленої уваги.

Мета статті – розкрити значимість і цінність повної нормативної конституційної скарги, показати її переваги над іншими моделями з урахуванням сучасного досвіду країн Європи, сформулювати на цій основі обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення конституційної юстиції в Україні.

Із проголошенням незалежності України виникла гостра необхідність у створенні нових правових інструментів для захисту основних прав і свобод особи. По суті, цей процес триває донині, оскільки прагнення людей жити в демократичній державі, де права людини та їх захист є найвищою соціальною цінністю, вимагає від влади дотримання демократичних ідеалів, запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн.

Як зазначає з цього приводу М. Цвік, юридичне закріплення і фактична реалізація людьми своїх прав є однією з форм демократії⁴⁵.

Історичний досвід показує, що першим кроком держави у напрямі захисту прав і свобод людини стало закріплення низки природних прав людини у конституції, після чого поступово створювалися правові механізми для утворення та забезпечення таких прав.

У XX столітті в багатьох країнах Європи одночасно з прийняттям основних законів створювалися спеціальні судові органи (конституційні суди) і правові інструменти та механізми захисту основних прав і свобод у таких органах, одним із яких була конституційна скарга⁴⁶.

В Україні законодавець запровадив два правові інструменти захисту Конституційним Судом України прав та свобод громадян:

1) звернення громадянина щодо офіційного тлумачення Конституції України;

2) конституційне подання щодо визнання правового акта (його окремих положень) неконституційним, з яким звертається Президент України, не менш як 45 народних депутатів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України⁴⁷. Проте такі інструменти навряд чи можна назвати ефективними та достатніми для захисту прав і свобод людини, оскільки владні органи не зацікавлені у виявленні недоліків у своїй діяльності та не бажають конфліктувати між собою заради відстоювання порушених ними самими прав і свобод. Крім того, як зазначає М. Гультай, запроваджений в Україні прямий та опосередкований доступ до конституційного правосуддя є недосконалим через відсутність у громадянина можливості особисто ініціювати вилучення неправових приписів із системи законодавства і сприяти таким чином забезпеченню верховенства права та демократії⁴⁸.

Українська правнича доктрина, на думку М. Гультая, останнім часом активно вивчає проблеми конституційної скарги, визначає важливість цього інституту, його необхідність у вітчизняній правовій системі. Проте більшість елементів правового механізму функціонування конституційної скарги, прийнятної для нашої держави, усе ще залишається на стадії початкової дискусії, що засвідчує потребу розробки цілісної національної

⁴⁵ Петришин О.В. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка/ О.В. Петришин. – Х.: Право, 2010. – С. 191.

⁴⁶ Гецько М.М. Конституційна скарга як інструмент реалізації природного права людини і громадянина на судовий захист основних прав і свобод/М.М. Гецько // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 7. – С. 74.

⁴⁷ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)

⁴⁸ Гультай М.М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М.М. Гультай – Х.: Право, 2013. – С. 325.

моделі конституційної скарги та нормативних аспектів її врегулювання у конституційному законодавстві України⁴⁹.

Слід зазначити, що створення дієвих механізмів захисту основних прав і свобод людини, таких як конституційна скарга, у більшості країн світу відбувалося саме завдяки досягненню владними політичними силами певного рівня правової культури, усвідомленню важливої істини та головного призначення державних органів – служити власному народу⁵⁰.

Як показує міжнародний досвід, інститут прямої індивідуальної скарги у кожній державі має свої функціональні та процесуальні особливості.

Пропонуємо звернути увагу на чотири європейські моделі конституційної скарги.

1. Публічна скарга – *actio popularis* – передбачає право кожної особи подавати скаргу на нормативний акт після його оприлюднення без обов'язку доводити, що відповідна норма безпосередньо порушує її права і свободи. На думку австрійського вченого Г. Кельзена, *actio popularis* є основною гарантією всеосяжного конституційного контролю, оскільки кожен має право звернутися до конституційного суду. Таким чином, громадянин виконує обов'язок із захисту конституції. Наприклад, у Ліхтенштейні, Мальті, Угорщині, Македонії, Хорватії та Грузії *actio popularis* відіграє незначну роль, оскільки для подання такої скарги необхідно виконати декілька умов. Г. Кельзен дійшов висновку, що *actio popularis* не є ефективним засобом конституційного контролю, оскільки зловживання при зверненні з заявою неминучі. І як наслідок, більшість держав не запровадили *actio popularis* як засіб оскарження нормативних актів у конституційному суді⁵¹.

Т. Николаєва перевагу розглянутої моделі конституційної скарги вбачає в тому, що контроль може ініціюватися будь-яким суб'єктом, навіть якщо оскаржувана норма його не стосується, оскільки підставою для подання скарги є невідповідність нормативного акта положенню конституції⁵².

2. Квазіпублічна скарга – *quasi actio popularis* – передбачає необхідність довести законний інтерес заявника. Інститут *quasi actio popularis* займає се-

⁴⁹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай – Х.: Право, 2013. – С. 325.

⁵⁰ Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз: монографія/за заг. ред. М. М. Гецько, Ю. М. Бисаги, Д. М. Белова. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 82.

⁵¹ Арутюнян Г. Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития: материалы конференции (г. Киев, 16 сентября 2011 года)/Г. Арутюнян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/kiev2011.pdf>

⁵² Николаева Т. А. Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02/Т. А. Николаева. – М., 2008. – С. 19.

редне місце між абстрактним *actio popularis* і нормативною конституційною скаргою. Правила, які регулюють порядок подання скарг *quasi actio popularis*, більш обмежувальні, що усуває деякі проблеми, пов'язані з *actio popularis*, оскільки заявнику необхідно довести, що він має певний законний інтерес у застосуванні загальної норми, тобто показати, що правова норма впливає на його права, законні інтереси чи правове становище⁵³.

Такий вид доступу до конституційного суду існує, наприклад, у Греції. В. Садурський зауважує, що норми, які встановлюють право подання цієї скарги, аналогічні нормам, які регулюють питання нормативної конституційної скарги, однак у такому випадку не обов'язково, щоб заявнику безпосередньо заповдіювалася шкода⁵⁴.

3. Індивідуальна пропозиція – *individual suggestion* – є одним із видів абстрактного контролю, в поданні якого бере участь фізична або юридична особа. Такий контроль надає конституційному суду велику можливість для розсуду. Фізична або юридична особа може безпосередньо звернутися до конституційного суду з пропозицією про розгляд нормативного акта на предмет його конституційності, однак вона не може вимагати, щоб конституційний суд розпочав провадження з цього приводу. Фізична або юридична особа може тільки сприяти тому, щоб суд діяв за власною ініціативою (*proprio motu*), що є досить рідкісною можливістю⁵⁵. Проте у деяких державах (Албанія, Угорщина, Польща) в окремих випадках це передбачено.

Необхідно зазначити, що остання форма конституційної скарги має також і інші назви. Так, Г. Бруннер використовує термін «*anregung*» (стимул)⁵⁶. Крім того, існують поняття «*individual suggestion*» і «*individual proposal*»⁵⁷.

⁵³ Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна жалоба: європейські тенденції системного розвитку: матеріали конференції (г. Київ, 16 вересня 2011 року) / Г. Арутюнян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/kyiv2011.pdf>

⁵⁴ Sadurski W. *Rights Before Courts: a study of Constitutional Courts in post-Communist states of eastern and Central Europe*, Springer Netherlands. – Dordrecht, 2005. – P. 6.

⁵⁵ Защита прав человека органами конституционного правосудия: материалы конференции (г. Киев, 16 вересня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU \(2011\) 018-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU (2011) 018-rus)

⁵⁶ Brunner G. *Der Zugang des einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europais-chen raum: report for the CoCoSem seminar in Zakopane*. – Poland, 2001. – 35 s.

⁵⁷ Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 018rev-e.aspx# P165_13720/](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 018rev-e.aspx# P165_13720/)

4. Нормативна конституційна скарга – *normative constitutional complaint* – вперше запроваджена в Німеччині (*Grundrechtsbeschwerde*)⁵⁸. Це найпоширеніша форма прямої конституційної скарги, що надає можливість фізичній або юридичній особі подавати скаргу на порушення її основних суб'єктивних прав індивідуальним актом, прийнятим на підставі нормативного акта. Таким чином, ініціатива зі здійснення контролю пов'язана з конкретною справою. Однак у системах, що передбачають тільки подання нормативної конституційної скарги на індивідуальний акт, який ґрунтувався на нормативному акті, не передбачено можливості оскарження саме цього акта, і тому контроль, здійснюваний конституційним судом, не стосується застосування самого нормативного акта. У такому випадку питання щодо ефективного захисту основних індивідуальних прав може виникнути за умови, якщо застосування конституційного закону або рівноцінного акта порушує такі права⁵⁹.

З цього приводу М. Гультай зауважує, що саме нормативна конституційна скарга визнана оптимальною східними та західними сусідами України: Республікою Польща та Російською Федерацією⁶⁰.

Як вважає Венеціанська Комісія, нормативна конституційна скарга може бути повною і частковою. Повна конституційна скарга функціонує у країнах (Німеччина, Іспанія, Бельгія, Мальта, Чехія, Словаччина, Хорватія, Грузія та інші), де кожна людина може звертатися до конституційного суду щодо конституційності прийнятого стосовно неї будь-якого правового акта, а також коли вона вичерпала інші можливості захисту своїх конституційних прав. Венеціанська Комісія підкреслює, що рішення конституційного суду не лише набуває принципового значення як джерело права при захисті об'єктивних прав, а й стає дієвим важелем захисту суб'єктивних прав людини.

Водночас Венеціанська Комісія відзначає характерну особливість часткової індивідуальної скарги: вона має дуже обмежені об'єкти конституційної скарги. Це стосується переважно застосованої судами щодо конкретного суб'єкта норми закону, конституційність якого оскаржується в конститу-

⁵⁸ Durr S.R. Individual Access to Constitutional Court in European Transitional Countries, in: B. Fort (ed.), *Democratising access to Justice in transitional Countries. proceedings of the Workshop «Comparing access toJustice in asian and european transitional Countries»*, Sang Choy International. – Jakarta, 2006. – P. 59.

⁵⁹ Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 018rev-e.aspx# P165_13720/](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 018rev-e.aspx# P165_13720/)

⁶⁰ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай – Х.: Право, 2013. – С. 153.

ційному суді. Цей інститут функціонує у Польщі, Росії, Латвії, Вірменії та в деяких інших країнах⁶¹.

Як зазначають європейські конституціоналісти, в умовах дедалі більшого значення захисту прав людини очевидною є тенденція здійснення конституційного контролю стосовно індивідуальних адміністративних актів і рішень суду на підставі індивідуальних скарг. При цьому Венеціанська Комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги з погляду субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини і бажання вирішувати проблеми з прав людини на національному рівні⁶².

Повна конституційна скарга – *complete constitutional complaint*, на думку європейських теоретиків і практиків будівництва конституційного права, без сумніву, дає можливість для всебічного індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, для реалізації права людини на конституційне правосуддя. Тобто вона надає можливість особі у субсидіарному порядку оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо і в певний момент порушує її основні права. Особа може оскаржити як загальний акт, що підлягає безпосередньому застосуванню в її справі, так і індивідуальний акт, адресований цій особі⁶³.

Варта уваги думка Г. Арутюняна про те, що системний характер впровадження інституту індивідуальної скарги, тенденції розвитку конституційного правосуддя в багатьох державах, особливо Німеччині, Австрії, Іспанії, у країнах Східної Європи засвідчують, що об'єктом індивідуальної скарги повинні стати всі нормативні акти, в тому числі й остаточні акти судів. Без цього неможливо подолати конституційно-правові прогалини, які виникають у разі, коли оцінка конституційності судової практики судів загальної юрисдикції виведена за межі конституційного контролю. В такому випадку необхідно виходити з принципу самообмеження, щоб конституційні суди не стали новою інстанцією судів загальної юрисдикції⁶⁴.

⁶¹ Арутюнян Г. Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития: материалы конференции (г. Киев, 16 сентября 2011 года)/Г. Арутюнян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/kiev2011.pdf>

⁶² Арутюнян Г. Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития: материалы конференции (г. Киев, 16 сентября 2011 года)/Г. Арутюнян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/structure/president/articles/kiev2011.pdf>

⁶³ Brunner G. Der Zugang des einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europais-chen raum: report for the CoCoSem seminar in Zakopane. – Poland, 2001. – 35 s.

⁶⁴ Durr S.R. Individual Access to Constitutional Court in European Transitional Countries, in: B. Fort (ed.), Democratising access to Justice in transitional Countries. proceedings of the Workshop «Comparing access toJustice in asian and european transitional Countries», Sang Choy International. – Jakarta, 2006. – P. 59.

На нашу думку, разом із повною конституційною скаргою слід запровадити формальні фільтри, які б відсіювали низку скарг і запобігали навантаженню роботи конституційного суду.

Слушною є думка Г. Арутюняна про те, що подальші кроки у напрямі вдосконалення системи індивідуальної скарги повинні ґрунтуватися на основному принципі, що всі акти, дії і бездіяльність конституційних інститутів мають стати об'єктом конституційного контролю, а всі конституційні інститути повинні мати право звернення до конституційного суду відповідно до конституції і закону про конституційний суд. Це є стрижнем розвитку системи конституційного контролю в європейських країнах за останні 50-60 років. Тільки так можна забезпечити верховенство і пряму дію конституції⁶⁵.

Отже, за допомогою повної конституційної скарги особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує її основні права.

Незважаючи на очевидні переваги повної нормативної конституційної скарги, М. Гультай висловився на підтримку часткової нормативної моделі, оскільки вона є раціональним компромісом, що виправдано обмежує кількість звернень до конституційного суду, сприяє розвантаженню органу конституційного контролю та забезпечує повною мірою належне розмежування юрисдикції конституційних і загальних судів. На думку М. Гультая, саме ця модель конституційної скарги є оптимальною для України. Повна конституційна скарга переважно залишається прерогативою країн традиційної демократії з багаторічним досвідом функціонування конституційної юстиції та сталими настановами конституційно-правової культури органів державної влади й населення загалом⁶⁶. Тобто, як виявляється, понад 20 років демократичного розвитку української держави та існування національної конституційної юстиції не є підставою для запровадження в Україні передового досвіду країн Європи у сфері конституційного захисту основних прав і свобод людини. Населення країни на сучасному етапі свого розвитку заслуговує на отримання найефективніших механізмів захисту конституційних прав і свобод, які тривалий час функціонують у країнах Європи. Ми не погоджуємося з такою позицією М. Гультая, оскільки вважаємо, що права і свободи людини та їх захист від порушень з боку державних органів

⁶⁵ Арутюнян Г.Г. Конституционное правосудие и развивающееся общество: доклад на Первом Международном конгрессе органов судебного конституционного контроля (г. Кейптаун, 23-24 января 2009 года)/Г.Г. Арутюнян [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/ARM_Harutyunyan_Ru.pdf

⁶⁶ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай – Х.: Право, 2013. – С. 332-347.

домінують над інтересами окремих державних органів, які повинні служити людині, а не навпаки⁶⁷.

Поділяючи наведені вище погляди Венеціанської Комісії та провідних європейських конституціоналістів, вважаємо, що для більш повного та ефективного правового захисту основних прав і свобод людини в Україні необхідно запровадити повну нормативну конституційну скаргу, оскільки саме ця модель дозволяє найбільш дієво реалізувати доступ особи до конституційного правосуддя для захисту порушених конституційних прав і свобод. Суб'єкту оскарження (фізичній та юридичній особі) надається безпосередня можливість звернутися зі скаргою. Можна оскаржити не лише правові акти, що порушують конституційні права і свободи, які ухвалює парламент, а і правові акти, видані виконавчими органами влади (Президентом України та Кабінетом Міністрів України). Крім того, ця модель надає можливість переглянути остаточне рішення суду загальної юрисдикції та правозастосовну діяльність адміністративних органів (дію чи бездіяльність). Тобто скарга може бути подана також на індивідуальний акт, що застосував правовий акт, який порушує конституційні права і свободи скаржника. Конституційний Суд України у разі виявлення ним порушення конституційних прав скаржника під час перегляду остаточного рішення суду загальної юрисдикції (суд загальної юрисдикції застосував неконституційний закон під час розгляду справи або інтерпретував закон всупереч Конституції України) матиме змогу скасувати судові рішення і визнати закон неконституційним або надати офіційне тлумачення закону, що є обов'язковим під час подальшого його застосування всіма судами загальної юрисдикції. При цьому Конституційний Суд України не дублюватиме повноваження апеляційної інстанції і не розглядатиме справу суду загальної інстанції по суті, а здійснюватиме захист порушених основних прав і свобод⁶⁸. Фактично йдеться про те, що модель повної нормативної конституційної скарги надає Конституційному Суду України правову можливість захистити особу не лише від неконституційної норми закону та підзаконного правового акта, а від рішення суду загальної юрисдикції, у якому неправильно витлумачено чи застосовано цю норму, що і призвело до порушення конституційних прав та свобод.

Отже, як показує досвід країн Європи, модель повної нормативної конституційної скарги дозволяє оскаржити як закони, так і інші акти парламенту, адміністративні акти та судові рішення – фактично будь-які акти, дії чи бездіяльність органів державної влади та управління, в тому числі

⁶⁷ Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз: монографія/за заг. ред. М. М. Гецько, Ю. М. Бисаги, Д. М. Белова. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 173.

⁶⁸ Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз: монографія/за заг. ред. М. М. Гецько, Ю. М. Бисаги, Д. М. Белова. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 174.

і остаточне рішення суду загальної юрисдикції у разі застосування ним неконституційного закону під час розгляду справи або інтерпретування закону всупереч конституції. Натомість модель неповної (часткової) нормативної скарги не дозволяє конституційному суду здійснювати контроль над індивідуальним актом, який застосував нормативний акт. Запровадження інституту повної нормативної конституційної скарги до національної правової системи є ефективним засобом правового захисту від порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка таким чином може стати «фільтром» подання справ до Європейського суду з прав людини. Більше того, модель повної нормативної конституційної скарги дає можливість для всебічного індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, для реалізації права людини на конституційне правосуддя, що сприяє забезпеченню верховенства і прямої дії Конституції України.

Конституційна скарга як умова конституційного «правового реалізму» і судової правотворчості

Анатолій Селіванов,

доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України

Поняття конституційної скарги притаманне існуванню в державі органу конституційного правосуддя і конституційного контролю, що безпосередньо пов'язано з охороною і захистом прав і свобод людини та громадянина. Специфіка цих конституційних судових правовідносин полягає в тому, що конституційне право на скаргу породжує у громадянина, за умов прийнятності й віднесення до юрисдикції Конституційного Суду України, статус суб'єкта конституційних судових процесуальних відносин із державою в особі Верховної Ради України. Єдиний орган законодавчої влади набуває статусу відповідального суб'єкта, з яким має бути розглянутий спір у конституційному судочинстві. Конституційна скарга не тільки визначає напрям і розвиток конкретного процесу, в якому особа має можливість реалізувати належні їй права відповідно до Конституції України, а й зобов'язує її виконувати обов'язки, враховуючи «правовий реалізм», дотримуватися встановлених законом процедур конституційного судочинства. Право громадян на конституційну скаргу породжує процесуальну рівність суб'єктів-учасників конституційного провадження, але це водночас підкреслює особливу роль Конституційного Суду України, який здійснює вольовий зв'язок між учасниками процесу.

Проте наше завдання полягає в іншому. Необхідно зрозуміти, яким чином статус громадянина як суб'єкта права звернення до Конституційного Суду України, обсяг його конкретних прав і обов'язків залежать від взаємодії із судом, який здійснює правосуддя. Слід враховувати, що тільки у відносинах громадянина з Конституційним Судом України має виявлятися його реальних статус. У межах такої специфічної сфери, як конституційне судочинство, не можна ігнорувати ту обставину, що цей статус набуває публічного характеру, а отже, позбавляється суб'єктивних процесуальних прав і обов'язків, які, зокрема, завжди зберігаються в цивільному судочинстві. Державна влада в особі Верховної Ради України, яка прийняла закон, а також Президент України, який його підписав і оприлюднив, мають перед Конституційним Судом України відповідати за його конституційність, соціальну прийнятність у суспільному вимірі досягнення його мети. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина є вищим критерієм для законодавця як регулятора суспільних відносин.

Таким чином, через конституційну скаргу виявляється логіка конституційного судового процесу стосовно прав і свобод людини: а) конституція як критерій конституційності конкретних врегульованих законом відносин державної влади з громадянином; б) наявність або відсутність порушень прав і свобод людини конкретним законом (його нормою). Проте не можна забувати третій впливовий чинник судочинства – міжнародні пакти та конвенції, які теж знаходяться в системі джерел права для конституційної судової практики. Л. Дюгі ще на початку ХХ століття докладав зусиль, щоб судові рішення виводилися з об'єктивних умов життя, закликав відходити від схоластики, наближуючись до більш точного відображення реальності функціонування права. Він зазначив, що «світ права – не замкнений ідеальний світ, відірваний від реальності, як демонстрували нам деякі юристи, а світ реальних фактів... вони пізнаються у конкретних виявах».⁶⁹ У випадках порушення законами прав і свобод людини критерієм загальної користі виступає конституційна скарга. При цьому Суд керується у пошуках права двома орієнтирами, які освітлюють правильний шлях у досягненні мети розгляду конституційної скарги – верховенство права і справедливість. За цих умов важливу роль набуває суб'єктивний розсуд судді, який часто зумовлений різними підходами до пізнання принципів права, конституційних цінностей, що впливають на його світогляд у конкретних судових справах.

Напевно, за таких умов слід визнати необхідність встановлення концептуальних обмежень, які мають стримувати суддю у пошуці властивостей права, залишаючи спроможність творити таке правове рішення по конституційній скарзі, яке б повною мірою відповідало базовим об'єктивним цілям права – справедливості й соціальній користі. Слід наперед передбачати і сумлінно визнавати, що таким чином Конституційний Суд України при вирішенні справи конституційної скарги громадянина, не підмінюючи законодавця, не виходячи із-під влади Конституції України, повинен усвідомлювати реальність порушення законом прав. У такому разі цілком зрозумілим виглядатиме постулат: «Через Конституцію, але далі за неї». Відповідно, суддя не стає на місце законодавця, а прийняте судове рішення по конституційній скарзі стає нормою у подальшому правозастосуванні у розумінні *ex post* – тільки у конкретному спорі, і не може бути обов'язковим для багатократного застосування, на відміну від норми законодавства. Визнання прецедентної сили рішень Конституційного Суду України видається нам неможливим із причин конституційного характеру – насамперед через доктрину поділу влади. Справді, навряд чи хто серйозно допускає, що Суд може при цьому встановлювати строк виконання і відповідальність органів державної влади й посадових осіб.

⁶⁹ Fouille A Charmont J. Duguit and Demogue R. *Modern French Legal Philosophy*. – 1968. – P. 255.

Ми не виключаємо, що законодавець внесенням необхідних змін до законодавства взмозі забезпечити обов'язковість виконання рішень Конституційного Суду України через можливість у разі звернення громадян до місцевих судів приймати з цих питань судові накази. Такий порядок дозволить перетворити конституційну судову практику з конституційних скарг громадян у потужний інструмент формування зобов'язального права, розвивати право на засадах справедливості й загальної користі для громадян і органів державної влади. У цьому юристам не важко побачити вияв «живого права». Можна бути впевненим, що Конституційний Суд України на основі верховенства права взмозі проводити конституційний судовий контроль і виконувати свої імперативні функції стосовно неконституційних посягань закону, в якому Суд знайшов відступ від вимог Конституції України щодо прав і свобод громадянина, який звертався за захистом своїх прав до Суду. В умовах постійних змін економічного й соціального життя охорона суверенітету прав людини набуває особливого значення. Рішення Конституційного Суду України по конституційних скаргах за певних умов розглядаються як правотворчі саме тому, що до кожного з них не існувало права щодо спірного питання в контексті пріоритету прав і свобод людини та громадянина.

До питання запровадження конституційної скарги в Україні

Анатолій Колодій,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений юрист України

Конституційна скарга як ефективний засіб захисту прав і свобод людини і громадянина. Аналізуючи конституційну скаргу як засіб захисту прав та свобод людини і громадянина, важливо звернути увагу на такі вихідні положення:

1. Розвиток вітчизняних теорії та практики конституціоналізму потребує подальшого ефективного, або хоча б такого, що відповідає потребам союдолення, законодавчого закріплення та забезпечення реалізації основних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі шляхом запровадження правових засобів взаємної відповідальності держави та особи, громадського контролю органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, правомірності їх рішень, дій чи бездіяльності, а загалом – створення повноцінного національного механізму забезпечення й захисту прав людини і громадянина.

2. Аналіз зарубіжної практики доводить, що важливе місце серед таких інструментів посідає конституційна скарга, яка, будучи формою прямого звернення до органу конституційної юрисдикції, забезпечує можливість зворотного впливу індивідів та їх об'єднань на публічну владу у випадку свавілля з боку її носіїв, сприяє зміцненню демократії та утвердженню верховенства права у правовій системі та верховенству суспільства щодо держави.

3. Конституційна скарга може розглядатися як засіб забезпечення та розвитку конституційно-правових засад народовладдя. Адже конституційна скарга не лише захищає фізичних та юридичних осіб, їх суб'єктивні права і свободи, а й сприяє побудові демократичної, правової держави, забезпечує уникнення можливої узурпації влади. У цьому сенсі конституційна скарга виступає (а у випадку запровадження в Україні – виступатиме) як специфічна та, безперечно, дієва гарантія основоположних засад конституційного ладу.

4. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні вплине позитивно й на авторитет України на міжнародній арені, оскільки відсутність у державі інституту конституційної скарги призводить, зокрема, до того, що громадяни України почали масово звертатися до Європейського суду з прав людини. Доступ до конституційного правосуддя має стати надійною гарантією не лише дотримання державою конституційних прав і свобод кожної людини, а й виявом демократичності державної політики, спрямо-

ваної на утвердження пріоритету принципу верховенства права та поваги до прав людини.

5. Конституційну скаргу можна розуміти як форму звернення фізичних (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичних осіб (публічного і приватного права) до органу конституційної юрисдикції з метою захисту конституційних прав і свобод шляхом перевірки правових актів органів публічної влади, що порушують ці права та свободи, в межах вирішення конкретної справи.

6. Враховуючи викладене, можна стверджувати, що конституційну скаргу характеризують такі ознаки:

а) це правовий засіб субсидіарного характеру, тобто такий, що реалізується після вичерпання інших правових засобів правового захисту;

б) її можна реалізовувати у зв'язку з порушенням основоположних (конституційних) прав і свобод фізичних і юридичних осіб;

в) її можна застосувати у разі порушення закону, адміністративного акта або рішення суду навіть у випадку бездіяльності органів влади;

г) вона може застосуватися будь-якою особою (фізичною чи юридичною), яка вважає себе жертвою порушення основоположних (конституційних) прав і свобод.

7. Дуже спірним є питання об'єкта конституційної скарги, з приводу чого висловлюються різні, інколи полярні погляди, у зв'язку з чим вважаю, що об'єктом конституційної скарги має бути акт вищої публічної влади – законодавчої, президентської, виконавчої, судової, вищих контрольно-наглядових та правоохоронних органів (дія або навіть бездіяльність), якщо таким актом, на думку фізичної чи юридичної особи, порушуються її конституційні права. Лише у цьому випадку конституційна скарга буде дійсно ефективним засобом захисту прав, свобод і обов'язків людини.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що інститут конституційної скарги дає можливість індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, до повноцінної, всебічної, широкомасштабної, безпосередньої реалізації права фізичної або юридичної особи на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів.

Наведені чинники переконливо вказують на потребу вдосконалення конституційно-правового інституту форм звернення до Конституційного Суду України, зокрема, імплементацію в національне законодавство України такої форми звернення до органу конституційної юстиції, як конституційна скарга, що піднесе на значно вищий рівень виконання головного обов'язку Української держави – утвердження й забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Критерії прийнятності та механізми забезпечення розгляду конституційних скарг органами конституційної юстиції. Розглядаючи критерії прийнятності та механізми забезпечення розгляду конституційних скарг органами конституційної юстиції, слід звернути увагу на таке:

1. Ми маємо уникнути перевантаження роботою Конституційного Суду України шляхом запровадження науково обґрунтованої, продуманої системи критеріїв (фільтрів) прийнятності конституційної скарги, запровадження нової організаційної структури Конституційного Суду України.

З метою недопущення переобтяження Конституційного Суду України доречно поширити на організацію його діяльності практику Європейського суду з прав людини, відповідно до якої розгляд індивідуальних скарг Великою Палатою має виключний характер і здійснюється лише з чітко визначеного кола підстав, тоді як основна маса роботи покладається на секції та створювані в них комітети. Аналогічний підхід можна було б запровадити і в Україні, надавши колегіям суддів Конституційного Суду України право самостійно вирішувати окремі категорії справ. Окрім того, доречно посилити функціональну роль Секретаріату Конституційного Суду України на етапі первинного опрацювання та вивчення конституційної скарги, надавши йому право повернення заявникові неналежно оформленої скарги, витребування необхідних документів, залучення до первинної оцінки матеріалів скарги спеціалістів, внесення ними пропозиції щодо обґрунтованості відкриття конституційного провадження тощо.

2. Важливим критерієм допустимості конституційної скарги в Україні має стати принцип субсидіарності. Конституційна скарга може подаватися тоді, коли:

а) вичерпано всі інші внутрішньодержавні судові механізми захисту прав фізичних та юридичних осіб і поновити порушені конституційні права та свободи в інший процесуальний спосіб не вбачається можливим;

б) неможливо застосувати інший судовий механізм захисту порушеного права, зокрема, через непідсудність судам загальної юрисдикції питань конституційності законів та інших правових актів.

3. Показовим є те, що у ФРН конституційна скарга може бути подана будь-якою особою, чії основні права порушено: громадянином ФРН, іноземцем, фізичною та юридичною особою, зареєстрованою за німецьким законодавством. Проте право подачі скарги всюди супроводжується низкою умов і вимог. Жорсткі формальні й змістові вимоги утворюють своєрідний фільтр і сприяють «відсіюванню» основної маси первинних звернень.

Загалом, вітчизняному законодавцю слід прийняти до уваги той факт, що за конституційними скаргами розглядається дуже незначна кількість справ, приблизно 2-3%, а інші визнаються неприйнятними.

4. Важливим аспектом розуміння інституту конституційної скарги як способу вирішення конституційно-правового спору та її прийнятності є питання саме змісту конституційної скарги. Скарга має стосуватися виключно порушення (скасування, обмеження) конституційних прав і свобод скаржника, а не будь-яких прав особи, передбачених чинним законодавством. Конституційність прав і свобод означає, що вони або прямо закріплені в тексті Конституції України, або випливають із розуміння її змісту.

Враховуючи викладене та аналізуючи зарубіжний досвід, можна сформулювати висновок, що серед критеріїв прийнятності конституційної скарги в зарубіжних країнах виокремлюють: по-перше, необхідність вичерпання всіх інших можливостей національного оскарження, оскільки конституційна скарга є кінцевим засобом захисту конституційних прав і свобод фізичних та юридичних осіб; по-друге, наявність особистої заінтересованості в захисті прав і свобод; по-третє, обмеження строків подачі скарги, дотримання встановленої законом форми скарги; по-четверте, конституційна скарга повинна мати конкретний та одиничний характер; по-п'яте, конституційна скарга повинна бути переконливо обґрунтованою.

Практика органів конституційної юрисдикції з питань розгляду справ за конституційними скаргами. Аналізуючи практику органів конституційної юрисдикції з питань розгляду справ за конституційними скаргами, потрібно врахувати таке:

1. У найбільш розгорнутому вигляді право на індивідуальну конституційну скаргу сконструйовано і застосовується серед країн Європейського Союзу – у ФРН і Республіці Австрія, а серед пострадянських країн – у Російській Федерації та Грузії. Цей інститут також існує в таких країнах, як Албанія, Андорра, Білорусь, Угорщина, Іспанія, Кіпр, Македонія, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Хорватія, Чехія, Швейцарія, та інших. Нині тільки в деяких країнах Європи з системою централізованого конституційного контролю не розглядають конституційні скарги (Болгарія, Литва, Люксембург, Молдова, Румунія, Сербія і Чорногорія, Франція). Тобто вона не є абсолютно поширеною формою звернення до органів конституційної юрисдикції.

2. В Україні реалізовано звужену модель функціонування інституту конституційної юстиції, оскільки у вітчизняному законодавстві конституційна скарга не передбачена, а є лише право фізичних та юридичних осіб на конституційне звернення щодо тлумачення Конституції і законів України.

3. Вирішення питання про правові наслідки рішень конституційного суду за підсумками розгляду конституційної скарги в зарубіжних країнах має складний характер. Визнання оскаржуваного акта неконституційним не може означати скасування навіть винесених на підставі цього акта судових вироків і рішень, а зумовлює лише призупинення їх дії в порядку, встановленому процесуальним законодавством. Задоволення конституційної скарги має

наслідком визнання таким, що втратив чинність, неконституційного правового акта (рішення) чи його частини з моменту офіційного оприлюднення відповідного рішення конституційного суду. Виняток можуть становити лише закони, що регулюють кримінально-правові відносини, котрі можуть бути визнані конституційним судом неконституційними і такими, що не мають юридичної сили з моменту набуття чинності цими законами. У зв'язку із зазначеним можна констатувати досить низький «коефіцієнт корисної дії», який реалізується сучасними моделями конституційної скарги.

4. Практика зарубіжних країн свідчить, що право на подачу конституційної скарги виникає лише у визначених законодавством суб'єктів. Конституційна скарга в зарубіжних країнах може бути подана фізичною та юридичною особами, а також прокурором, парламентським уповноваженим з прав людини. Суб'єктами конституційної скарги можуть бути не лише громадяни, а й іноземці, особи без громадянства, якщо для них законодавством не передбачено винятки. В усякому випадку, це питання має бути чітко визначено у чинному законодавстві таким чином, щоб не допускати ніякого іншого, окрім буквального, тлумачення.

5. Запровадження конституційної скарги порушує питання про необхідність збереження права на конституційне звернення фізичних та юридичних осіб щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. Останнє визнається за сучасної моделі предметної компетенції Конституційного Суду України певним інституційним заміником конституційної скарги. Проте враховуючи, що внесення скарги та звернення має власні підстави і зумовлюється різними фактичними причинами, що здебільшого не можуть бути усунені в інший спосіб, вважаю необхідним існування та застосування і першого, і другого інститутів конституційно-судового захисту.

Форми доступу до конституційної юстиції. Розглядаючи форми доступу до конституційної юстиції, треба врахувати такі закономірності, що склалися у практиці органів конституційної юрисдикції зарубіжних країн:

1. З одного боку, держави, органи конституційної юрисдикції яких не мають повноважень приймати правові рішення на підставі розгляду конституційної скарги, вивчають можливість запровадження цього засобу індивідуального доступу, з іншого – країни, органи конституційної юрисдикції яких мають таке повноваження, вивчають можливості обмеження індивідуального доступу з огляду на надмірне завантаження цього органу.

2. Порівнюючи кваліфікаційні ознаки двох форм звернення до органів конституційної юрисдикції – конституційного звернення та конституційної скарги, можна дійти висновку, що до кваліфікаційних ознак конституційного звернення доцільно віднести такі:

а) є непрямим засобом судового захисту порушених конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб шляхом офіційного тлумачення Конституції і законів України;

б) за порядком розгляду передбачає розподіл процесуальних дій на такі, що стосуються офіційного тлумачення Конституції та законів України, і такі, що пов'язані з розглядом інших питань щодо справи;

в) не передбачає поновлення порушеного конституційного права чи свободи особи рішенням Конституційного Суду України.

Кваліфікаційними ознаками конституційної скарги є такі:

а) є прямим засобом судового захисту порушених конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб шляхом визнання закону чи іншого, визначеного в законодавстві нормативно-правового акта неконституційним;

б) може бути подана безпосередньо фізичною або юридичною особою, чиї права були порушені оскаржуваним актом у конкретній справі;

в) за порядком розгляду передбачає процесуальні дії, що стосуються лише конституційності закону чи іншого нормативно-правового акта, який оскаржують;

г) суд, що вирішує справу за конституційною скаргою, має повноваження поновити фізичну або юридичну особу в її правах, які було порушено неконституційним законом чи іншим нормативно-правовим актом.

Проаналізувавши наведені кваліфікаційні ознаки конституційного звернення і конституційної скарги, можна стверджувати, що конституційне звернення не може апріорі повноцінно замінити інститут конституційної скарги.

3. Інститут індивідуальної конституційної скарги не позбавлений і певних недоліків. Так, судді конституційного суду, піддаючи контролю рішення інших інстанцій, стають не «суддями законів», а «суддями суддів». Таким чином, конституційний суд є фактично апеляційною палатою (положення, прямо передбачене законодавством Боснії і Герцеговини). Ця функція конституційного суду може ускладнити відносини між ним і судами загальної юрисдикції, передусім вищими, адже саме останні передусім скаржаться на те, що конституційні суди перевищують свої повноваження, втручаючись у справи судів загальної компетенції.

4. Однією з негативних характеристик конституційної скарги, що вже згадувалась і яку найчастіше називають опоненти, є те, що вона може призвести до переобтяження роботою Конституційного Суду України. А отже, необхідно врахувати практику органів конституційної юрисдикції інших країн, які після запровадження конституційної скарги вимушені були оголошувати мораторій на можливість її розгляду.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що вітчизняному законодавцю слід надзвичайно обережно впроваджувати інститут конституційної

скарги, адже він, по-перше, змінить статус Конституційного Суду України; по-друге, зумовить кількісне і якісне збільшення компетенції Конституційного Суду України; по-третє, ускладнить процедуру розгляду справ Конституційним Судом України; по-четверте, зумовить зміну взаємовідносин між Конституційним Судом України та іншими державними органами, особливо Верховним Судом України; по-п'яте, з урахуванням низької правової культури громадян України може істотно загальмувати або ж навіть унеможливити роботу Конституційного Суду України.

Запровадження інституту конституційної скарги як умова відповідальності держави перед громадянами

Ярослав Лазур,

доктор юридичних наук, декан юридичного факультету Державного вищого навчального закладу Ужгородський національний університет»

Шлях України до демократичної правової соціальної держави пролягає через систему реформування судової реформи в Україні. Одним з елементів реформування є вдосконалення конституційних основ правосуддя задля реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд його справи незалежним та неупередженим судом в розумні строки.

Загальновідомо, що пріоритетним напрямом діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні був і залишається захист прав і свобод людини і громадянина. Одним з найефективніших юридичних засобів захисту фундаментальних прав і свобод особи, втілення конституційних цінностей у національному правопорядку є саме інститут конституційної скарги.

Різним аспектам цієї проблеми присвячені роботи як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: Т. Бринь, Н. Голік, М. Гультая, П. Євграфова, В. Ковальчука, К. Манойлович-Андрич, Я. Мусіла, Б. Ненадича, Т. Ніколаєвої, О. Петришина, А. Селіванова, С. Серьогіна, В. Скоморохи, В. Шапова-ла та інших.

Сутність інституту касаційної скарги полягає у наявності права громадянина звернутися до органу конституційної юрисдикції за захистом порушених прав і свобод, закріплених в Основному Законі. Інститут конституційної скарги розглядається як спосіб захисту громадянина від порушення його прав державою, а його відсутність ставить під сумнів повноту системи юридичних форм реалізації конституційного права на захист, передбаченого частиною першою статті 55 Конституції України⁷⁰.

На сьогодні громадяни України, іноземці, особи без громадянства, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до Конституційного Суду України з конституційними зверненнями лише щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України. При цьому умови прийняття звернення до розгляду, а саме обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні норм права та наявність неоднозначного застосування відповідних положень, що

⁷⁰ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

закріплено у статтях 42 та 94 Закону «Про Конституційний Суд України»⁷¹, досить складно виконати.

Таке обмеження негативно позначається на міжнародному іміджі України, бо, не знайшовши судового захисту у своїй державі, громадяни змушені звертатися до Європейського суду з прав людини. Як свідчить статистика, кількість таких звернень невпинно зростає, тому науковці наполягають на запровадженні інституту конституційної скарги, та крапку в цьому питанні належить поставити конституцієдавцю. Перший крок до цього зроблено – Президент України вніс законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 року № 3524⁷².

Крім того, конституційна скарга, безсумнівно, дасть можливість для всеосяжного індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, до повного захисту індивідуальних прав. Особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо і в даний час порушує її основні права, в субсидіарному порядку. Точніше кажучи, особа може оскаржити загальний акт, якщо останній підлягає безпосередньому застосуванню в її справі, або індивідуальний акт, адресований їй. Ця міжнародна практика вже існує в таких країнах, як Албанія, Андорра, Австрія, Азербайджан, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Ліхтенштейн, Мальта, Німеччина, Польща, Сербія, Словенія, Хорватія, Чеська Республіка, Чорногорія, Швейцарія та інших⁷³.

Однак існують різні умови, форми, ознаки конституційних скарг. Наголосимо на тих, що властиві вітчизняному інституту. По-перше, суб'єктами права на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України можуть бути фізичні або юридичні особи, чії права порушені або обмежені. По-друге, предметом конституційної скарги є правові акти, перевірка конституційності яких віднесена до повноважень Конституційного Суду України. По-третє, правовий акт, який оскаржується, має порушувати встановлені Конституцією України права і свободи людини і громадянина. По-четверте, порушені в конституційній скарзі питання повинні мати загальне значення. По-п'яте, правовий акт, що оскаржується, повинен бути застосований або підлягати застосуванню в конкретній справі, розгляд якої завершено або розпочато в суді чи іншому органі державної влади, що застосовує такий акт. По-шосте, відповідно до конституційної скарги

⁷¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

⁷² Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 25.11.2015 р. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

⁷³ Веніславський Ф. В. Конституційна реформа в аспекті забезпечення стабільності конституційного ладу України/Ф. В. Веніславський // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – №: 4-5. – С. 33-34.

Конституційний Суд України приймає рішення, яке має преюдиціальний характер, а отже, особа, яка звертається до Суду із конституційною скаргою, має можливість захистити порушені неконституційними правовими актами права широкого кола осіб⁷⁴.

Таким чином, проведений аналіз інституту конституційної скарги в Україні дозволяє констатувати такі тенденції її розвитку. По-перше, українська правнича наука останнім часом активно звертається до проблем конституційної скарги, визнає важливість цього інституту, його потрібність у вітчизняній правовій системі. Ця доктринальна позиція має розглядатися як один із показників нагальності питання впровадження конституційної скарги в Україні. По-друге, велика кількість конкретних аспектів моделі конституційної скарги, прийнятої для нашої держави, усе ще перебуває на стадії початкової дискусії, що свідчить про потребу подальшого осмислення зазначених проблем і окреслює поле для майбутніх досліджень у цій сфері. По-третє, саме на інститут конституційної скарги покладено гарантування прав людини на конституційне правосуддя та конституційного контролю всієї правової системи, підвищення ефективності процедур конституційного провадження, а також гарантування повноцінного і цілісного виконання рішень Конституційного Суду України на підставі звернень громадян.

⁷⁴ Селіванов А. О., Євграфов П. Б. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності/А. О. Селіванов, П. Б. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 83.

Доступ до правосуддя через конституційну скаргу та її можливі форми в інформаційному суспільстві

Михайло Костицький,

*доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України,
суддя Конституційного Суду України у відставці*

Наталія Кушакова-Костицька,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний спеціаліст Секретаріату Конституційного Суду України*

Правосуддя як форма вирішення конфліктів між особою і соціумом або між особами має тисячолітню історію. За легендами різних народів у Старому і Новому світі боги-вчителі й наставники людей самі виконували функцію правосуддя, а вже потім навчили її правителів. Можна стверджувати, що така діяльність у суспільній свідомості сприймалася як сакральна, священна. Взірцем правосуддя був суд богів після смерті людини, описаний у Єгипетській і Тибетській книгах мертвих, в кодексі Ману, Торі, Євангеліях, Корані тощо.

За змістом і стародавніх кодексів (Хаммурапі, Ману, Юстиніана), і новітніших документів (Руська правда, Саксонське зеркало, Салічна правда), і законодавства, прийнятого після Голландської (XVI – XVII століття), Англійської (1642-1648 роки), Французької (1789 рік) революцій людина могла добиватися правосуддя шляхом звернення навіть до найвищих інституцій і правителів держави. Рішення цих соціальних інституцій дійшли до нас у вигляді давньоєгипетських папірусів, месопотамських глиняних табличок тощо.

Виникає запитання: чому ж тоді людина в Україні за чинною Конституцією України і вітчизняним законодавством не може безпосередньо звернутися за захистом своїх прав до Конституційного Суду України? Для кого і для чого існує цей Суд?

Конституційний Суд України є органом конституційного контролю і певним чином конституційного нагляду. Дехто вважає, що нинішня функція Конституційного Суду тлумачити закони, прийняті Верховною Радою України, такому органу не притаманна, і в проєкті змін до Конституції України її пропонується вилучити.

На нашу думку, ця зміна має спірний характер, оскільки парламент сьогодні – це орган, де представлені не лише 225 територій (мажоритарних округів), а й політичні партії, тому ухвалені акти є результатом домовленостей і компромісів політичних сил. Тексти законів відображають їх позицію. Зрозуміло, що такий аспект у певних випадках шкодить юридичному змісту

законодавчого акта. Виникає запитання: а хто виокремить, власне, юридичну сторону закону? Донині це робив Конституційний Суд України. А якщо Основний Закон держави буде змінено, то тлумачити закони буде парламент? По-перше, це не конституційна функція Верховної Ради України, по-друге, вона свою функцію виконала – прийняла такий закон, який змогла. В ідеалі Верховна Рада України мала б ухвалювати закони, чіткі і зрозумілі кожному без будь-яких тлумачень. Але це ілюзії. Настанова Наполеона Бонапарта членам Конституційної Комісії «пишіть коротко і незрозуміло» часом має місце і в нинішній законодавчій практиці.

Ми живемо в епоху постмодерну і переходу від індустріального до інформаційного суспільства. Позитивістська методологія пізнання, притаманна індустріальному суспільству, зокрема, у філософії, науці, у тому числі юриспруденції, сьогодні повністю відкидається. Останнім часом дедалі більшого значення набуває юснатуралістичний і синтетичний підходи. Однак в українському судочинстві й надалі виявляється методологія позитивізму в своїй найреакційнішій формі – радянського нормативізму. Тому що б не говорили про верховенство права у практиці органів дізнання, слідства, прокуратури, суду, фактично домінувало верховенство закону, яке не тільки практики, а й теоретики видавали за верховенство права.

Лише Конституційний Суд України, спорадично Верховний Суд України й інші суди загальної юрисдикції діяли в парадигмі верховенства права. Цей принцип реалізуватиметься тоді, коли забезпечуватиметься головне завдання Конституції України – захист прав і свобод людини, що матиме місце в тому разі, коли людина отримає безпосередній доступ до всіх органів правосуддя, в тому числі й до Конституційного Суду України.

Невід'ємною складовою інформаційного суспільства є електронна демократія, електронний уряд, електронна система виборів, зокрема і електронне судочинство. Очевидно, електронне правосуддя – наше майбутнє. У цьому контексті на підставі цілей, проголошених ООН у Декларації принципів та Плані дій, розроблених на Всесвітніх самітах у Женеві (2003 рік) та Тунісі (2005 рік)⁷⁵, в Україні прийнято низку нормативно-правових актів, що передбачають розвиток електронного судочинства. Це насамперед закони України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 9 січня 2007 року, «Про електронні акти та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року та «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року, Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 1 грудня 2005 року тощо.

⁷⁵ Туніська та Женевські програми розвитку інформаційного суспільства прийнято на підставі рішень Всесвітніх зустрічей на вищому рівні з питань інформаційного суспільства.

У Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» наголошено на поліпшенні рівня комп'ютерної та інформаційної грамотності державних службовців, проведеної їх періодичної атестації та заохочуванні працівників, які активно використовують ІКТ у професійній діяльності.

Ми уже зазначали, що електронний варіант правосуддя, зокрема конституційного, включає сьогодні автоматизацію судових процедур та спрощення інформування зацікавлених осіб через Інтернет, засоби мобільного зв'язку тощо. Сьогодні в багатьох країнах відбуваються засідання онлайн та їх аудіозапис, електронний документообіг (внутрішній і зовнішній), забезпечується відкритий мережевий доступ до інформації на всіх стадіях судового процесу⁷⁶.

Очевидно, що електронна система судочинства має низку переваг:

- своєчасність інформування юристів;
- економія робочого часу співробітників суду;
- економія витрат на друк документів тощо.

Безумовним позитивом є:

- електронне заповнення позовних документів (наприклад, конституційної скарги);
- онлайн консультація з інформації і документів, що використовуються у процесі судочинства;
- проведення онлайн засідання Конституційного Суду України;
- електронні запити й надання електронних копій та інше, що забезпечує ефективність, демократичність, прозорість і відкритість судових процедур. Це має бути невід'ємною складовою і, демократичної держави – не задекларованої, а реальної. Наведене є можливим за рахунок використання новітніх інформаційних технологій у галузі державного урядування, виборчої системи, судочинства, освіти та в інших, фактично усіх сферах суспільного життя.

Сьогодні вже створено Концепцію електронного суду України та проект відповідних змін до законодавства, розроблений Державним підприємством «Інформаційні судові системи». Зазначимо, що формально в Україні існує нормативно-правова база і проводиться постійне оновлення інформації на веб-порталі «Судова влада України», створюється також організаційно-технічна база функціонування системи електронного судочинства в Україні – «Єдина судова інформаційна система». Запроваджено електронні цифрові підписи; суди обладнано сучасною комп'ютерною технікою, програмним

⁷⁶ Кушакова-Костицька Н. В. Електронний суд в Україні: вітчизняний досвід та проблемні питання // Тези доповідей Міжнародного наукового конгресу «Інформаційне суспільство в Україні» (Київ, 29 жовтня 2013 р.)/Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. – К., 2013. – С. 57-58.

забезпеченням; в Україні функціонує єдина база електронних адрес суб'єктів владних повноважень тощо.

Але існує і низка проблемних питань у цій сфері, зокрема:

- 1) відсутність «комп'ютерної грамотності» як у суддів, так і співробітників апарату;
- 2) розробка і введення в експлуатацію необхідного програмного забезпечення;
- 3) технічне оснащення судів.

Загалом можна зазначити, що ера «електронного правосуддя» в Україні – ще віддалена, однак перші кроки в цьому напрямі вже зроблено, і можна сподіватися, що врешті-решт електронний формат замінить паперовий, значно полегшить звернення громадян до Конституційного Суду України і, крім того, зменшить корумпованість судів і підвищить ефективність та прозорість їхньої роботи.

Очевидно, корисним для вивчення й аналізу є зарубіжний досвід. Так, наприклад, у США і Великобританії запровадження технології «електронного уряду» є загальноновизною практикою і означає перехід державних органів на безпаперове діловодство. У Європейському Союзі розроблено Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2009) 1 державам – учасникам Ради Європи з електронної демократії, де підкреслено роль інформаційного суспільства щодо розвитку електронної демократії на місцевому, регіональному, державному, міжнародному і наддержавному рівнях. У додатку до Рекомендацій CM/Rec (2009) 1 Принцип 38 «Електронне правосуддя» розглядає застосування електронної форми скарг, заяв, позовів, звернень, отримання відповідної інформації з Інтернет-ресурсів про суди та юридичні процедури, питання сплати судових видатків через Інтернет-банкінг. Завдяки наявності повної та якісної юридичної інформації громадяни зможуть свідомо й ефективно реалізовувати свої права і користуватися гарантіями, які надає судова система.

Дедалі більшої популярності набуває варіант електронного правосуддя у формі відеоконференцій, що підвищує економію та ефективність роботи судів (завдяки віртуальній участі учасників процесу, додатковій безпеці свідків, неповнолітніх осіб та осіб, які проживають у різних країнах).

Перевагою електронного правосуддя є також швидкість і легкість доступу до юридичних процесів, обміну даними, оформлення документів.

З'являється можливість автоматизованого онлайн посередництва, де посередник – інструмент, а не людина, що мінімізує конфліктні ситуації, адже особисте спілкування сторін є не обов'язковим.

Система електронного судочинства дозволяє зекономити чимало бюджетних коштів, які можна переспрямувати на підвищення зарплат працівникам суду.

Розроблена в Європейському Союзі стратегія щодо створення електронного правосуддя передбачає:

- 1) портал європейської електронної юстиції;
- 2) ідентифікатор європейського законодавства;
- 3) ідентифікатор європейської процедури права;
- 4) європейську судову мережу з цивільних і торговельних справ;
- 5) сервіс із судових і позасудових документів з цивільних і комерційних справ.

Отже, система електронного правосуддя в Європейському Союзі спрямована насамперед на забезпечення легшого доступу до правосуддя для громадян і юридичних осіб.

Наприклад, подати скаргу до Європейського суду з прав людини в електронному форматі можна через службу електронної кореспонденції ЄСПЛ (затверджено згідно із Правилем 32 Регламенту ЄСПЛ 29 вересня 2014 року). Подання заявником документів до ЄСПЛ визначається СЕК (службою електронної кореспонденції), яка встановлює технічні вимоги, формат і правила найменування документів, терміни їх подання тощо.

Ще у 2011 році Конституційний Суд України та НАПРН України провели круглий стіл «Захист прав людини в контексті можливостей індивідуального доступу до конституційної юстиції», присвячений 15-ій річниці Конституційного Суду України. Але і донині можливість подання індивідуальної скарги не визначено законодавством. В електронному форматі звернення і подання не використовуються, хоча в законі немає заборони на цей формат доступу до органу конституційного судочинства. Це було б можливо за рахунок, наприклад, заповнення спеціальної форми на офіційному сайті Конституційного Суду України в мережі Інтернет у порядку, визначеному Регламентом Суду, або у формі електронного документа, завізованого посиленням кваліфікованим електронним підписом. У цьому випадку листування із заявником може здійснюватися також в електронному форматі, визначеному Регламентом Суду.

Таким чином, на нашу думку, доцільним було б внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з якими можна звертатися до Суду, а також надавати необхідні документи в електронному форматі. Для цього можна використовувати спеціальну форму на сайті Конституційного Суду України або надсилати документ електронною поштою.

Конституційна скарга як гарантія захисту прав та інтересів особи

Оксана Щербанюк,

*доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правосуддя
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

Ключовим інститутом утвердження, розвитку, захисту, охорони принципів і цінностей конституціоналізму, дієвим конституційним засобом вирішення соціальних конфліктів є судова влада і, насамперед, конституційне правосуддя. Юридичне верховенство конституції та пряма дія її норм не здійснюються автоматично, тобто не виключено, що норми та принципи, закріплені в основному законі, можуть порушуватися тим чи іншим суб'єктом суспільних відносин як у законодавчій, так і в правозастосовній сфері. У результаті формуються передумови можливої колізії між юридичною та фактичною конституцією, у процесі якої реалізація відповідних приписів може ставитися під сумнів. Щоб уникнути такої кризової ситуації, держава створює систему та механізм правової охорони конституції.

Як справедливо зазначає М. Савчин, «у залежності від тяжіння до політичних чи юридичних засобів забезпечення верховенства конституції виділяють слабкі та судові механізми захисту прав людини і основоположних свобод, які визначають політичний або судовий тип конституціоналізму (*judicial constitutionalism*). Якщо перший тип конституціоналізму акцентований на забезпечення принципу поділу влади, то другий – забезпечення прав людини, що у кінцевому наслідку приводить до обмеження влади, владної сваволі»⁷⁷.

Провідну роль у формуванні судового конституціоналізму відіграє Конституційний Суд України, який є виявом конституційного контролю та інструментом правової охорони Конституції України. Так, характеризуючи судовий конституціоналізм у реаліях сучасного розуміння Конституції України, А. Селіванов зазначає: «Словосполучення «судовий конституціоналізм» означає в сучасному розумінні появу нової сфери конституційного регулювання, коли пряма дія норм Конституції доповнюється правовими позиціями Конституційного Суду і Верховного Суду України, які формулюють гарантії прав і свобод людини, забезпечення стабільності конституційного ладу в державі»⁷⁸. У зв'язку з цим доречною є теза М. Бондаря: «Без кон-

⁷⁷ Конституційне право зарубіжних країн. Том. 1: Загальна частина/під ред. Н.В. Мішиної, В.О. Міхальова. – Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2014. – С. 293.

⁷⁸ Селіванов А. О. Судовий конституціоналізм у реаліях сучасного розуміння Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/article/254819>

ституційної скарги не лише конституційне правосуддя, а й певною мірою конституціоналізм набуває селективного, «часткового» характеру»⁷⁹.

Судовий конституціоналізм передбачає, що суб'єктом та ініціатором процесу інституціоналізації правових норм (їх перевірки на відповідність конституції) і правозастосовної практики є не тільки публічно-владні суб'єкти, а й громадянин, людина як носій належних йому від народження природних прав і свобод, а також суб'єкт конституційної скарги як «вторинного основного права»⁸⁰.

Конституція України гарантує звернення кожного до суду за захистом порушених прав і свобод. При відсутності інституту конституційної скарги ставиться під сумнів повнота системи юридичних форм реалізації права на захист. Такий суттєвий недолік впливає на велику кількість звернень до Європейського суду з прав людини. Механізм конституційної правової охорони основних прав і свобод істотно підвищує рівень правової захищеності особи, тому запровадження інституту конституційної скарги в Україні як гарантії захисту прав особи є необхідним.

За твердженням судді Конституційного Суду Румунії М. Кокінеску, «є одна сфера, в якій сходиться діяльність усіх конституційних судів – це захист прав і свобод людини. Тому... захист прав і свобод людини є аргументом на користь демократичної легітимності розгляду прийнятого відповідними органами законодавства, який здійснюється конституційними судами»⁸¹.

У науці конституційного права України інститут конституційної скарги у правовій доктрині вперше комплексно дослідив суддя Конституційного Суду України М. Гультай⁸². П. Євграфов, А. Селіванов, М. Тесленко у своїх дослідженнях неодноразово звертали увагу на необхідність запровадження конституційної скарги в Україні. Так, конституційна скарга, на думку А. Селіванова, не тільки визначає напрям і розвиток конкретного процесу, в якому особа може реалізувати властиві їй права відповідно до конституції, а й зобов'язує виконувати обов'язки, враховуючи «правовий реалізм», дотримуватися встановлених законом процедур конституційного провадження⁸³.

⁷⁹ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. – С. 115.

⁸⁰ Пфферсманн О. Селективное правовое государство и конституционная жалоба // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3 (44). – С. 175.

⁸¹ Кокінеску Н. Деятельность Конституционного суда Румынии по защите прав и свобод человека/Н. Кокінеску // Эдиное правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия: Сб. докл. – М.: Институт права и публичной политики, 2007. – С. 243.

⁸² Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай. – Х.: Право, 2013. – 424 с.

⁸³ Селіванов А. О. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації держави/ А. О. Селіванов // Голос України. – 2015. – № 236 (6240). – С. 4.

Натомість, на думку В. Скоморохи, Конституційний Суд України із запровадженням конституційної скарги може перетворитися на монопольний орган щодо застосування конституційних норм. За його твердженням, «встановивши під час розгляду справи невідповідність інших нормативно-правових актів (тобто підзаконних актів) закону, забезпечуючи судовий захист прав і свобод людини і громадянина, суди загальної юрисдикції «дискваліфікують» ці нормативні акти, керуючись Конституцією чи законами України. Встановлення фактичних обставин – фактів порушень – не належить до компетенції конституційних судів»⁸⁴. За твердженням Г. Мурашина, «сьогодні стоїть питання про розширення можливостей для громадян, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів звертатися до Конституційного Суду, надання їм право на конституційну скаргу. Існуючий інститут звернення щодо тлумачення Конституції України та законів є менш ефективним, що засвідчує чимала кількість відмовних справ у Конституційному Суді»⁸⁵.

Особливості інституту конституційної скарги, запиту або заяви пов'язані зі специфічним характером конституційного контролю, який здійснюється у рамках європейської моделі. У зв'язку з цим варто враховувати специфіку судової системи конкретної країни, а також нормативно-правових актів, конституційність яких оскаржується. Як правило, правом запиту, скарги володіють органи державної, в тому числі судової, влади та фізичні особи. У державах із федеративною формою правління це стосується не лише центральних, а й регіональних інститутів публічної влади.

У Німеччині особи мають право оскаржувати в Конституційному Суді будь-який акт публічної влади – закони, підзаконні акти, судові рішення. До того ж німецька модель конституційної скарги має найбільший досвід функціонування. Вперше її запроваджено в Конституції Німецької імперії (Конституції Паульськірхе) від 28 березня 1849 року. Відповідно до § 126 статті 1 відділу V «Імперський суд» цього документа, «до компетенції суду належать:... f) скарги громадян окремої держави на свій уряд за знищення або неконституційну зміну конституції цієї держави. Скарги громадян окремої держави на свій уряд про порушення конституції можуть бути розглянуті імперським судом після того, як усі засоби, передбачені конституцією, не досягли мети; g) скарги німецьких громадян про порушення їхніх прав, гарантованих імперською конституцією; імперське законодавство визначає межі права оскарження та способи його здійснення; h) скарги на відмову

⁸⁴ Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики/В. Є. Скомороха. – К.: «МП Леся», 2007. – С. 490.

⁸⁵ Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі: монографія/Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, О. В. Скрипнюк та ін.; за ред. Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика. – К.: Юридична думка, 2014. – С. 163.

або уповільнення в судочинстві, коли вичерпано засоби, встановлені законами окремих держав»⁸⁶.

Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 року в пунктах 4-а та 4-б частини першої статті 63 визначив повноваження Федерального Конституційного Суду з розгляду конституційних скарг. Федеральний Конституційний Суд вирішує справи: «...4-а) з конституційних скарг, які можуть подаватися кожним, хто стверджує, що публічна влада порушила одне з його основних прав або одне з прав, що містяться в статтях 20 (абзац 4), 33, 38, 101, 103 і 104; 4-б) з конституційних скарг громад і об'єднань громад з приводу порушення законом права на самоврядування, передбаченого статтею 28, а щодо законів земель – за умови, що скарга не може бути подана в конституційний суд земель». При цьому в Німеччині фізичні особи та їх об'єднання мають право звернення щодо будь-якого із задекларованих основних прав і свобод, оскільки стаття 17 Основного Закону гарантує право письмового звернення з проханнями та скаргами в компетентні установи та органи народного представництва⁸⁷. Відповідно до статті 13 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» позов про конституційність має право подати будь-яка особа, яка вважає яке-небудь зі своїх фундаментальних прав та свобод порушеним органом державної влади. Одночасно ця можливість обмежується у таких випадках: 1) приватна особа може звернутись із позовом у тому випадку, якщо саме вона і лише в цей період безпосередньо зіткнулася з порушенням прав, закріплених Основним Законом; 2) попередньою умовою для порушення справи в межах конституційного правосуддя є вичерпання всіх інших легітимних засобів і способів захисту. Такої «попередньої» стадії можна уникнути, довівши, що скарга має «загальне значення», а позивач може понести «непоправну шкоду» в тому випадку, якщо буде використовувати весь спектр загальних правових засобів та процедур оскарження⁸⁸. Німецька модель конституційної скарги передбачає обов'язковість вказівки на порушення фундаментальних прав особи державою, тобто її предметом можуть бути як акти законодавчої, виконавчої, так і судової влади (повна конституційна скарга).

Стаття 144 Конституції Австрії в редакції Федерального конституційного закону від 1 липня 1981 року № 350 встановлює, що Конституційний Суд розглядає скарги на рішення органів управління, якщо особа, котра подала

⁸⁶ Конституция Германской империи 1849 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=684&page=2>

⁸⁷ Основной Закон для Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=155&page=4>

⁸⁸ Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособ./А. Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – 128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=717&p=6632>

скаргу, стверджує, що таким рішенням порушено її право, гарантоване конституційним законом, або що порушення її прав пов'язане із застосуванням постанови, закону або державного договору, які суперечать закону. За таких умов Конституційний Суд Австрії розглядає скарги на безпосередню реалізацію органом управління наказу або примусового заходу щодо конкретної особи. При цьому скарга може бути подана лише після того, як справу розглянуто в усіх інших інстанціях, до відання яких вона належить. Конституційний Суд Австрії може відхилити розгляд скарги до початку розгляду, якщо немає достатніх підстав для її задоволення або від прийнятого рішення не очікується прояснення конституційно-правового питання. Відхилення розгляду є неможливим, коли справа стосується питань, вилучених згідно зі статтею 133 з підсудності адміністративного суду⁸⁹. При цьому важливо підкреслити, що фізичні особи як суб'єкти конституційної скарги мають обмежену правосуб'єктність, обумовлену предметом оскарження.

У Бельгії, Угорщині та Іспанії особа має право оскаржити в конституційному суді тільки нормативні акти. Підставою для подання конституційної скарги є порушення в законі або нормативно-правовому акті виконавчої влади основних прав і свобод, гарантованих конституцією. До того ж в Іспанії право запити можна використати стосовно не всіх конституційних прав і свобод, а лише щодо тих, які допустимо розглядати в порядку процедури ампаро⁹⁰. Рішення Конституційного Суду Іспанії, прийняте в межах такої процедури, оголошує акт неконституційним стосовно заінтересованої сторони, а не всіх осіб, яких воно безпосередньо стосується.

У польській правовій системі інститут конституційної скарги пов'язаний зі створенням та діяльністю Конституційного Трибуналу. Суб'єктивні та предметні межі конституційної скарги врегульовано пунктом першим статті 79 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року, відповідно до якого «кожний, чий конституційні свободи або права були порушені, має право на визначених законом принципах звернутися зі скаргою в Конституційний Трибунал з питання про відповідність Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення про його свободи і права або про його обов'язки, визначені Конституцією»⁹¹. Термін «кожний» у формулюванні змісту польської моделі конституційної скарги підкреслює принцип рівності всіх перед законом та заборону дискримінації при зверненні до органу консти-

⁸⁹ Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=160&page=8>

⁹⁰ Зеленцов А. Б. *Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособ.*/А. Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2000. – 128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=717&p=6632>

⁹¹ Конституция Республики Польша от 2 квітня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=112>

туційної юрисдикції. Отже, в Польщі громадянин може оскаржити тільки норму, яка стала основою для акта, прийнятого в конкретній справі судом або правозастосовним органом. Конституційний Трибунал у постанові від 1 лютого 2005 року вирішив, що «предметом дослідження Трибуналу є не акти застосування права, тобто вироки або рішення, а нормативні акти, на підставі яких ці рішення винесені. ...Конституційний Трибунал створений для перевірки відповідності нормативних актів Конституції, для виключення з юридичної системи норм права, що суперечать Конституції. Не належить до компетенції Конституційного Трибуналу контроль за правильністю рішень суду, тлумачення зобов'язальних норм, їх застосування або незастосування судами в індивідуальних справах»⁹². Отже, в Польщі застосовується вузька або нормативна модель конституційної скарги.

В Україні законопроектом про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя від 25 листопада 2015 року № 3524 передбачається запровадження права звернення особи до Конституційного Суду України з конституційною скаргою. Відповідно до статті 151-1 проекту «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано»⁹³.

Відповідно до статті 151-1 проекту змін до Конституції України щодо правосуддя предметом оскарження може бути закон України, тобто передбачається запровадження нормативної конституційної скарги. На думку М. Гультая, «нормативна конституційна скарга, яка обґрунтовано обмежує кількість звернень до конституційного суду, сприяє розвантаженню органу конституційного контролю та забезпечує повною мірою належне розмежування юрисдикції конституційних та загальних судів. Такий висновок у цілому відповідає рекомендаціям Венеціанської Комісії щодо вирішення конституційним судом питань конституційності лише нормативних актів, тоді як контроль за законністю індивідуальних актів, як правило, мають здійснювати суди загальної юрисдикції, як вказано у п. 81 доповіді Венеціанської Комісії «Про пряий доступ до конституційного правосуддя»⁹⁴.

⁹² Вроцлавска П. Жалоба в Конституционный Трибунал Республики Польша/П. Вроцлавска, М. Поваро // Молодой ученый. – 2012. – № 11. – С. 293.

⁹³ Проект Закону про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/13>

⁹⁴ Гультай М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі/М. Гультай // Вісник Національної Академії правових наук України. – 2013. – № 1 (72) – С. 30.

У зв'язку з цим потребують аналізу елементи конституційної скарги, зокрема, предмет, форма, суб'єкти, терміни, критерії прийнятності та процедури її розгляду органом конституційної юрисдикції. Предметом конституційної скарги є вимога заявника про скасування закону, який суперечить Конституції України, тобто конкретна матеріально-правова вимога, яку особа пред'являє суду. Конституційна скарга може бути подана тільки стосовно закону, а не підзаконного акта, який стосується конституційних прав особи.

Наступним елементом конституційної скарги є її підстава, тобто ті фактичні обставини та норми законодавства, на яких скаржник обґрунтовує свої вимоги. Особа може звернутися до Конституційного Суду України тільки у випадку, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано, тобто особа зобов'язана надати копію офіційного документа, який підтверджує застосування при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закону України, який суперечить Конституції України. Для того щоб конституційна скарга була прийнята до розгляду, вона повинна відповідати певним критеріям щодо її форми та змісту. Вимоги до конституційної скарги повинні чітко визначатися Законом України «Про Конституційний Суд України», а саме: конституційна скарга подається у письмовій формі, в якій повинні зазначатися: ім'я (для юридичної особи – назва) суб'єкта конституційної скарги, а також його представника; назва органу, акт якого оскаржується; реквізити нормативного акта, додатки. Не менш важливим є нормативне визначення строку звернення особи з конституційною скаргою. З урахуванням важливості питань, що вирішуються в межах конституційного судочинства, у випадку оскарження конституційності закону України, який застосований при ухваленні остаточного судового рішення у справі суб'єкта конституційної скарги, таке питання потребує додаткового вивчення, оскільки строки звернення зі скаргою в зарубіжних країнах коливаються від п'ятнадцяти днів до звернення зі скаргою в будь-який час. Не менш важливим є визначення процесуального становища сторін, які беруть участь у конституційному судочинстві при розгляді конституційної скарги. При цьому право фізичної особи виступати в ролі скаржника базується на концепції невідчужуваних прав людини та громадянина.

Таким чином, у сучасних умовах відбувається утвердження європейських цінностей, правосвідомості, тому реалізація прав і свобод особи повинна визначати зміст та ефективність застосування законів держави і стати однією з реальних фундаментальних цінностей конституційного порядку України. Без їх дотримання та забезпечення державним захистом не може існувати справжня демократія, неможлива побудова правової держави. Конституційний Суд України повинен стати тим публічно-правовим механізмом, який забезпечить баланс влади і свободи, баланс публічних і приватних інтересів. Тому інститут конституційної скарги, який довів свою ефективність в інших країнах, за умови належного нормативно-правового забезпечення, стане гарантією ефективного правового захисту прав і свобод людини в Україні.

Конституційна скарга як засіб забезпечення справедливості

Лариса Бірюк,

*перший заступник керівника Секретаріату
Конституційного Суду України*

Можливість подання конституційної скарги громадянину, іноземцю чи особі без громадянства надається для того, щоб максимально використати засоби для досягнення справедливості щодо конкретного індивіда. Якщо, використавши всі національні засоби юридичного захисту (завершення судової процедури судами загальної юрисдикції), людина відчуває незадоволення через несправедливе ставлення до неї з боку держави (органів виконавчої чи судової влади), у неї залишається право оскаржити закон, який вона вважає несправедливим, тобто таким, що не відповідає Конституції України. Оскільки Конституція України – це суспільний договір, то можна вважати, що саме вона й забезпечує максимальний рівень справедливості, на який погоджується суспільство в цілому і кожна особа зокрема.

Однак є багато випадків (зокрема у ФРН), і міжнародний досвід це підтверджує, що неконституційним може бути не тільки закон, а і його застосування. Наприклад, у законі не міститься суперечностей щодо норм Конституції України, а його праворозуміння і, відповідно, правозастосування є хибними, такими, що порушують норми Конституції України. У цьому разі звернення до Конституційного Суду України є марним, оскільки змінами до Конституції України передбачено, що Конституційний Суд України приймає рішення щодо законів лише стосовно їх конституційності.

Конституційна скарга, запропонована у законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (далі – Законопроект № 3524), надає можливість особі оскаржувати конституційність закону України, якщо вона вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Якщо конституційну скаргу визнають прийнятною, результатом розгляду в Конституційному Суді України має бути рішення про конституційність закону України, застосованого в остаточному судовому рішенні.

Президент Конституційного і Вищого адміністративного суду землі Рейланд-Пфальц Л. Брокер (Німеччина) свого часу сказав, що «кожний конституційний суд може бути настільки «ефективним», наскільки дозволяє

йому Конституція. Абсолютно конкретно це означає: все залежить від того, наскільки широкою є дорога, яка веде до нього»⁹⁵.

Зрозуміло, що надання особі можливості звертатися до Конституційного Суду України із конституційною скаргою – це суттєве розширення цієї дороги в Україні, і саме для захисту особи від влади. Однак вилучення із правової системи неконституційних законів або їх окремих положень не вирішує проблеми дотримання справедливості у відносинах особи з владою. Будь-який непоганий сам по собі закон може бути застосовано в неконституційний спосіб. Тому, наприклад, Федеральний Конституційний Суд Німеччини за конституційною скаргою може встановити неконституційність будь-якого акта державної влади, визнати будь-який закон нікчемним або скасувати будь-яке неконституційне рішення і передати справу до компетентного суду. У такий спосіб «конституційна скарга дозволяє Федеральному Конституційному Суду перевіряти всі гілки державної влади (також і суди)»⁹⁶. В Україні ж згідно зі змінами, які пропонує Законопроект № 3524, на підставі конституційної скарги перевіряється лише парламент.

На сьогодні Конституційний Суд України має повноваження тлумачити Конституцію України та закони України. Тлумачення останніх Конституційний Суд України здійснює зараз за конституційними зверненнями та конституційними поданнями. Для перших необхідно навести неоднозначне застосування оскаржуваних положень законів судами України, іншими органами державної влади. Для других має бути практична необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень законів України.

Неоднозначність застосування – це різне застосування одних і тих самих норм за однакових юридично значимих обставин у судових рішеннях, що набули законної сили⁹⁷.

Маючи повноваження визнавати закони чи їх окремі положення неконституційними, Конституційний Суд України втрачає повноваження тлумачити положення законів України. Однак таке явище, як неоднозначне застосування положень законів України, нікуди не зникає. Повноваження усунути «неоднаковість» на сьогодні має Верховний Суд України. Дослідження, здійснене Управлінням правової експертизи Секретаріату Конституційного Суду України, доводить, що слова «неоднаковість» і «неоднозначність» хоча й споріднені, проте мають різну правову природу. «Неоднакове застосування» норми означає різне її застосування, яке може мати місце як за подібних фактичних обставин, так і за різних. Зокрема, може йтися

⁹⁵ Брокер Л. Проверка конституционности уголовного судопроизводства: надежное функционирование уголовного правосудия и защита основных прав // Предупреждение преступности. – 2014. – № 2 (50). – С. 38.

⁹⁶ Там само.

⁹⁷ Абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Ухвали КСУ від 22 листопада 2011 року № 58-у/2011.

про застосування норми: лише до окремих суб'єктів; за наявності певних умов; у разі дотримання певних вимог тощо. Неоднакове застосування норми можливе навіть тоді, коли є ухвалення різних за змістом судових рішень. Причиною неоднакового застосування норми може стати її помилкове застосування (або незастосування), що може бути усунуто шляхом оскарження судового рішення. Верховний Суд України переглядає справи з підстав неоднакового застосування судами (судом) касаційної інстанції однієї і тієї самої норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом. Переглядаючи справу, Верховний Суд України в першу чергу оцінює фактичні обставини справи, встановлює, чи правильно застосовано спірну норму, аналізує висновки судів касаційної інстанції. За наслідками розгляду Верховний Суд України може або задовольнити заяву повністю чи частково, або відмовити у задоволенні заяви. При цьому Верховний Суд України вирішує справу конкретної особи та вказує суб'єктам владних повноважень і судам загальної юрисдикції, як саме застосувати норму за певних фактичних обставин.

Неоднозначне застосування норми матиме місце тоді, коли норма через свою недосконалість або багатозначність є незрозумілою, і навіть за наявності однакових юридично значимих обставин може породжувати різне сприйняття та розуміння, у зв'язку з чим її застосування призводить до протилежних правових наслідків, а отже, і до порушення принципів рівності та справедливості.

Таким чином, Конституційний Суд України, на відміну від Верховного Суду України, роз'яснює зміст правової норми, а не вказує, яким чином та за яких обставин вона підлягає застосуванню.

«Неоднозначність» застосування як явище у правозастосуванні спричинено саме розумінням положень законів і відповідним застосуванням через це розуміння⁹⁸. А якщо розуміння неправильне, то і застосування таке саме. Окреме положення закону або закон в цілому, якщо їх розуміти правильно, можуть бути конституційними, а їх застосування через хибне розуміння – неконституційним. При цьому слід брати до уваги, що неправильно розуміють положення закону не всі ті, хто його застосовує, що не тільки зумовлює нерівність у правовому становищі осіб, а й підриває довіру суспільства до законодавства, до відповідного правового режиму регулювання. Крім того, неконституційними можуть бути акти уряду, міністерств і відомств, які не мають безпосереднього зв'язку з положеннями законів, але є актами правозастосування. Такі акти хоча й не мають нормативного характеру, однак можуть обмежувати конституційні права і свободи конкретної особи.

⁹⁸ За час діяльності Конституційного Суду України за конституційними зверненнями на підставі неоднозначного застосування положень законів України прийнято 73 рішення Конституційного Суду України.

«Справедливість» і «конституційність» у цьому випадку мають бути синонімами. Тому, на нашу думку, щоб відповідні зміни до Конституції України працювали ефективно, слід в Законі «Про Конституційний Суд України» прописати конкретні наслідки розгляду справи в Конституційному Суді України та чіткий порядок виконання його рішень. Особливу увагу треба приділити тому аспекту, коли Конституційний Суд України в резолютивній частині рішення визнає закон конституційним, а в мотивувальній – вказує на проблему його застосування. Наслідком такого рішення має бути обов'язок органів влади переглянути свої акти, прийняті внаслідок застосування, яке порушує конституційні права і свободи особи.

Організаційні та процесуальні питання запровадження конституційної скарги в Україні

Микола Савенко,

*кандидат юридичних наук, доцент Національного
університету «Києво-Могилянська академія»,*

суддя Конституційного Суду України у відставці

Конституція України, закріпивши положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю демократичної, соціальної, правової держави, в якій діє верховенство права, визнала пріоритет прав людини. Покладення на державу головного обов'язку щодо утвердження і забезпечення прав людини означає створення дієвих національних механізмів їх захисту. Становище людини в суспільстві визначається не стільки визнанням державою її природних прав, скільки, можливо, ще більшою мірою, межами їх використання. Для забезпечення прав людини і громадянина недостатньо їх простої констатації, навіть в акті найвищої юридичної сили, яким є Основний Закон України. Будучи одного разу проголошеними, права людини потребують реального захисту. І це є першочерговою метою Конституції України, основною її філософією. Закріплення в ній основних прав і свобод без одночасного створення ефективного механізму захисту цих прав перетворює їх на декларативні. Тому для забезпечення реалізації конституційних прав і свобод потрібен чіткий і дієвий механізм їх захисту.

Саме дієвим має бути національний механізм захисту прав людини і громадянина, який ефективно відновлював би порушене право. Однак поки що такого механізму в Україні не створено, не зважаючи на наявність для цього конституційних підстав. Конституція України розширила форми і можливості захисту прав людини у будь-яких правовідносинах, що виникають у державі, запровадила нові правозахисні інститути. Однак вони, переважно з суб'єктивних причин, не забезпечують ефективний захист прав людини, про що свідчить статистика звернень громадян України до Європейського суду з прав людини. Органи державної влади та місцевого самоврядування вишукують різні підстави невиконання або ухиляються від покладеного на них Конституцією України головного обов'язку – утвердження й забезпечення прав і свобод людини, зокрема права на судовий захист, якому належить провідне місце в правозахисному механізмі.

Завдання національних механізмів щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина полягає у створенні всіх необхідних умов і гарантій для вільного, без будь-яких перепон, використання встановлених Основним Законом України прав і свобод людини і громадя-

нина та повного відновлення порушеного права в якомога коротші строки. Обов'язок створення ефективних національних механізмів захисту прав і свобод людини передбачено статтею 8 Загальної декларації прав людини, якою встановлено право кожного на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадку порушення його основних прав, наданих конституцією та законом, а також субсидіарним характером захисту прав людини міжнародними правозахисними інститутами.

Конституційному Суду України відведено особливу роль у механізмі забезпечення, реалізації та захисту прав людини. Його юрисдикція у цій сфері поширюється як на правотворчу, так і певною мірою на правозастосовну діяльність. Конституційний Суд України може визнати неконституційним закон чи інший нормативний акт як застосований судом загальної юрисдикції у конкретній справі, так і той, що підлягає застосуванню. Надаючи офіційне тлумачення Конституції та законів України, Конституційний Суд України розкриває зміст та обсяг певного права людини і громадянина, наявність права у конкретній життєвій ситуації і забезпечує таким чином однакове та правильне їх застосування. Ефективність захисту прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України значно підвищиться у разі запровадження конституційної скарги. В Україні громадяни, іноземці, особи без громадянства мають право клопотати про офіційне тлумачення Конституції і законів України у формі конституційного звернення і не можуть звертатися до конституційної юстиції з конституційною скаргою.

Як слушно зазначає М. Гультай у своїй ґрунтовній монографії, присвяченій дослідженню конституційної скарги, роль конституційної скарги у правовій системі передусім полягає у тому, що вона виступає важливим та ефективним інструментом захисту основоположних прав людини, конституційною гарантією їх реалізації⁹⁹. Конституційна скарга є не лише важливою гарантією захисту прав і свобод, а й засобом забезпечення й розвитку конституційно-правових засад демократії, основу якої становлять права і свободи людини. Тому конституційна скарга не лише захищає індивіда та його суб'єктивні права, а й сприяє реалізації принципу правової держави щодо зв'язаності всіх гілок влади конституцією та законом, що гарантують права і свободи людини. У цьому значенні конституційна скарга виступає як специфічна гарантія конституційного права. Надаючи людині і громадянину можливість вступати в спір з державою та її органами, в тому числі і з самим законодавцем, інститут конституційної скарги сприяє посиленню громадського контролю за додержанням Конституції України органами державної влади та місцевого самоврядування й інтеграції громадян у процес управління державою та суспільством.

⁹⁹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. – Х.: Право, 2013. – С. 170.

Посиленню ролі Конституційного Суду України в механізмі захисту прав людини і громадянина сприятиме спрощення доступу до нього фізичних і юридичних осіб, надання їм права на конституційну скаргу. Вона дозволяє захистити не тільки права особи, яка звертається з конституційною скаргою, а й осіб, на яких поширюється дія закону чи іншого акта, конституційність якого оспорується. Звернення особи з питань офіційного тлумачення не можна розглядати ні функціонально, ні інституціонально як різновид конституційної скарги, хоча компонент опосередкованого конституційного контролю присутній і в процедурі офіційного тлумачення Конституції та законів України. Надавати офіційне тлумачення конституційна юстиція може лише положенням закону, що не суперечать Конституції України. Недотримання цього правила призведе до легітимації неконституційної норми.

Відсутність в Україні права на конституційну скаргу звужує національні можливості захисту прав і свобод людини. Як зазначає Голова Конституційного Суду Вірменії, член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Г. Арутюнян, Венеціанська комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги, тобто можливості оспорення конституційності будь-якого акта, прийнятого стосовно особи, не тільки тому, що він забезпечує всеохоплюючий захист конституційних прав, а також з погляду субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини і бажання вирішувати проблеми прав людини на національному рівні¹⁰⁰. Отже, Венеціанська комісія визнає необхідним широке використання високого інтелектуального потенціалу і правних можливостей конституційної юстиції у механізм захисту прав людини.

Наведене дає підстави стверджувати, що конституційна скарга є ефективним національним засобом захисту прав людини і громадянина, і вона має бути запроваджена в Україні, хоча це й зумовить низку проблем, які розкривають науковці та практики¹⁰¹. Однією з таких проблем є спроможність суб'єктів конституційної скарги.

Більшість науковців і практиків акцентує на можливості конституційної юстиції у разі запровадження конституційної скарги розглянути значну кількість звернень. Практика конституційних судів, до повноважень яких віднесено розгляд конституційних скарг, свідчить, що основну масу звернень становлять саме конституційні скарги. Не стане винятком і Конституційний Суд України. Кількість звернень до нього, особливо у перший рік після за-

¹⁰⁰ Арутюнян Г.Г. Конституціоналізм: уроки, виклики, гарантії. – К., 2011. – С. 79.

¹⁰¹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. – Х.: Право, 2013. – С. 325–368; Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія/О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К., 2010. – С. 67–72; М. Гультай. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні // Вісник Конституційного Суду України. – 4-5/2011. – С. 190–193.

провадження конституційної скарги, буде великою, що зумовлено станом додержання Конституції України та станом забезпечення захисту прав і свобод, діями і рішеннями органів державної влади щодо звуження змісту та обсягу, гарантій реалізації прав і свобод людини всупереч конституційній забороні. Також непоодинокі випадки невиконання приписів Основного Закону України щодо прийняття нормативно-правових актів на основі і відповідно до його положень, недотримання принципу визнання людини і належних їй прав і свобод найвищою цінністю, а також принципів верховенства права, демократичної, соціальної, правової держави, відсутність ефективного судового захисту прав і свобод людини.

Однак цю проблему не можна вважати непереборною. Її вирішення потребує забезпечення незалежності суддів, стабільної і безперервної роботи Конституційного Суду України, зміни порядку формування та організації розгляду ним звернень, а також чіткого визначення предмета конституційної скарги, критеріїв її прийнятності.

Спроможність Конституційного Суду передбачає не тільки його можливості, а й умови, за яких може бути забезпечено ефективний захист прав людини і громадянина, а також здатність виконувати правозахисну функцію. Важливою умовою виконання цієї функції є забезпечення незалежності суддів Конституційного Суду України, виключення будь-якого тиску і впливу на них. Незалежність суддів – це система політичних, соціально-економічних, ідеологічних, правових заходів, що забезпечують самостійне, неупереджене і справедливе вирішення конституційної скарги суддями за своїм внутрішнім переконанням на підставі Конституції та законів України, без будь-якого втручання у здійснення конституційного правосуддя. Здатність виконувати правозахисну функцію потрібно розглядати в аспекті як об'єктивного, так і суб'єктивного чинників незалежності суддів, розуміння ними конституційних ідеалів, загальнолюдських цінностей, міжнародних і конституційних принципів прав людини і громадянина, вміння розкривати зміст та обсяг прав людини і громадянина в контексті принципу верховенства права і положень статті 3 Конституції України.

Успішне виконання конституційною юстицією покладених на неї завдань і функцій залежить від створення державою належних умов для її діяльності, стану незалежності. Проблема незалежності конституційної юстиції значною мірою зумовлена рівнем національної загальної, політичної і правової культури, розумінням важливості ролі й місця цієї інституції. За високої культури її незалежність не матиме суттєвих проблем і не вимагатиме надійного правового закріплення. Однак для країн з невисоким рівнем культури, особливо правової, в яких розбудовується правова держава, незалежність конституційної юстиції має бути надійно гарантованою, забезпеченою і захищеною.

Незалежність судді має зовнішній і внутрішній прояви. Тому важливо встановити такий механізм формування конституційної юстиції, який найповніше забезпечував би незалежність суддів, призначення на посади висококваліфікованих юристів, досконало володіючих правовими і конституційними цінностями, знанням змістовних елементів принципів верховенства права, правової, демократичної і соціальної держави.

Компонент здатності виконання правозахисної функції потребує коригування порядку формування Конституційного Суду України. Існуючий нормативно визначений демократичний порядок призначення суддів цього органу трьома гілками влади, зважаючи на пов'язаність повноважень Президента України з виконавчою владою та її дуалізмом, на практиці себе не виправдав внаслідок безвідповідального ставлення суб'єктів призначення, їх бажання мати «слухняних» суддів і впливати на прийняття бажаних для них рішень. Крім того, у випадку належності Президента України й більшості народних депутатів України до однієї політичної сили вони можуть призначити за своєю квотою дві третини суддів з кола прихильників цієї політичної сили. За таких умов неупередженість Конституційного Суду буде сумнівною.

В історії єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні були випадки непризначення суддів у встановлені строки, недопущення призначених суддів до складення присяги, внаслідок чого вони не набували повноважень, безпідставного звільнення, що ускладнювало роботу Конституційного Суду України або взагалі виключало можливість розгляду справ за відсутності необхідної кількості суддів. Тому встановлений порядок формування Конституційного Суду України підлягає зміні. Вважаємо, право призначати суддів потрібно надати Президенту України, але суто церемоніально. Кандидатури на посаду судді йому подає спеціально створена зі знаних науковців та суддів Конституційного Суду України у відставці комісія. Суб'єкт призначення не може мати право вибору кандидата, проводити зустрічі з ним та відхиляти запропоновану кандидатуру. Призначення має відбутися в межах місячного строку з дня отримання подання. У разі непризначення судді у цей термін це робить Конституційний Суд України. Присягу новопризначений суддя складає на засіданні Конституційного Суду України. Повноваження працюючого судді мають закінчуватися у день набуття повноважень новопризначеним суддею. Підлягає зміні й порядок звільнення суддів Конституційного Суду України. Внесеними до Конституції України змінами передбачено звільнення судді конституційної юстиції органом, який його призначив, що поставило суддів у залежність від цих органів. За наявності такої підстави для звільнення, як порушення присяги, з її не чітко визначеними змістовними елементами та оціночними термінами, можна легко, навіть з надуманих мотивів, звільнити суддю, який голосував за прийняття небажаного для відповідного органу рішення. Звільнення суддів Конституційного Суду України органами, акти яких перевіряються на відповідність Конституції

України, тобто підконтрольними органами, суперечить не лише принципу незалежності, а й взагалі є алогічним, точніше, абсурдним. Тому судді Конституційного Суду України повинні звільнитися органом, у якому працюють. Процедура їх звільнення досконало виписана у Регламенті Конституційного Суду України, і її необхідно закріпити у законі. Слід також виключити таку підставу звільнення суддів як загальної, так і конституційної юрисдикції, як порушення присяги, оскільки вона суперечить міжнародним принципам незалежності суддів і рішенню Європейського суду з прав людини у справі «Волков О. проти України» та є дискримінаційною щодо суддів. Присягу складають Президент України, народні депутати України, члени уряду, однак вони не звільняються за порушення присяги. Як гарантію незалежності на законодавчому рівні слід закріпити збереження за суддею Конституційного Суду України попереднього місця роботи на час перебування на посаді.

Значні потенційні можливості Конституційного Суду криються в організації розгляду справ. Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) всі справи розглядаються на пленарних засіданнях та засіданнях усім складом суддів. Досвід роботи конституційних судів ФРН та Росії свідчить, що справи у них розглядаються двома сенатами та палатами, а окремі справи – на пленарному засіданні.

Що ж до організаційної форми розгляду справ, то можна виділити такі дві форми: розгляд усіх справ єдиним складом суду (Австрія, Болгарія, Італія, Республіка Молдова) і неповним складом – колегіями, сенатом, палатою (Грузія, Іспанія, Німеччина, Росія). Кожну з цих форм можна охарактеризувати позитивно й негативно. Розгляд справ усім складом суду забезпечує більшу повноту дослідження, зменшує можливість наведення помилкових мотивів у рішенні, прийняття неправильного рішення. Водночас розгляд справи повним складом суду ускладнює прийняття рішення, подовжує час їх прийняття, що негативно позначається на строках розгляду справ.

Колегіальний розгляд справ неповним складом суду дозволяє оперативніше вирішувати справи. Розгляд справ меншою кількістю суддів на якості рішень істотно не позначається. Однак за такої форми не виключається ймовірність прийняття протилежних рішень з одного й того самого питання чи розбіжності в них. Невипадково законодавство Німеччини й Росії передбачає процедуру врегулювання щодо органів конституційної юрисдикції: у випадку, коли один сенат (палата) не згодні з правовою позицією чи рішенням питання іншою палатою (сенатом), справа передається на розгляд пленуму. Проте це можна розглядати і як позитивний момент, оскільки такий підхід дозволяє самим суддям здійснювати контроль за правильністю рішень і виправляти допущені помилки. Таким чином, справи в названих федеральних конституційних судах розглядаються трьома складами суддів і, відповідно, вони розглядають набагато більше справ. Конституційний Суд України за чисельністю суддів знаходиться між зазначеними судами. Тому

вважаємо, що цей досвід заслуговує на увагу і впровадження у практику Конституційного Суду України.

З метою прискорення розгляду справ Європейський суд з прав людини також розглядає справи кількома складами суду. Тому потрібно, не чекаючи запровадження конституційної скарги, внести до Закону зміни, якими передбачити розгляд справ колегіями суддів, можливо, палатами (сенатами), але в меншому складі суду. У разі великого потоку конституційних скарг можна збільшити й службу судді.

Процесуальний аспект конституційної скарги слід розкривати в контексті доступності її суб'єкта до конституційного правосуддя, мети і завдань правозахисної та правоохоронної функцій, посилення національних правозахисних механізмів.

Важливе значення має стадія попереднього вивчення конституційних скарг. Безумовно, без попереднього розгляду кожного зареєстрованого звернення обійтися неможливо. Але хто повинен виконувати цю роботу: суддя, його служба чи апарат суду? Ці питання по-різному вирішуються в органах конституційної юрисдикції. В одних випадках апарат суду веде тільки реєстрацію і діловодство, а всю роботу з вивчення звернень і заяв, вирішення питань їх прийому проводять тільки судді, в інших – апарат суду, крім зазначених функцій, має повноваження перевіряти відповідність звернень встановленим вимогам щодо форми і змісту та вирішувати питання про прийняття звернень за формальними підставами. Інколи апарат суду, крім зазначених повноважень, наділяється правом перевірки звернень за матеріальними підставами (підвідомчість, належний чи неналежний суб'єкт звернення тощо). Саме такий підхід до організації прийому звернень запроваджено у Федеральному Конституційному Суді Німеччини, Конституційному Суді Російської Федерації. Визначення того чи іншого порядку прийому звернень повинно бути спрямовано на забезпечення високої ефективності діяльності суду та їх розгляд у встановлені Законом строки.

Який же з наведених варіантів більше підходить для організації прийому конституційних скарг у Конституційному Суді України? Якщо зупинитися на першому, то судді вирішуватимуть переважно питання прийняття звернень, а не їх розгляду. На нашу думку, найбільш прийнятним є останній варіант – наділення Секретаріату Конституційного Суду всіма повноваженнями щодо попереднього розгляду питань прийняття звернень. Такий порядок передбачено в Регламенті Конституційного Суду України і він виправдовує себе на практиці¹⁰².

¹⁰² Регламент Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v001z710-97>; Закон Латвийской Республики «О Конституционном Суде». Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. – М.: Изд. «Зерцало», 1998. – 800 с.

Важаємо, що такий порядок слід закріпити в Законі. Відсутність законодавчого регулювання попереднього розгляду звернень Секретаріатом спричиняє появу скарг на порушення закону при відмові у прийнятті звернень його працівниками. Встановлення в Законі порядку попереднього розгляду звернень Секретаріатом відповідатиме положенням статті 32 Закону, якою на нього покладено здійснення організаційного забезпечення діяльності Конституційного Суду України. Закріплення в Законі повноважень Секретаріату щодо попереднього розгляду звернень дозволить на початковій стадії конституційного судочинства не приймати непідвідомчі Конституційному Суду України подання і звернення, що не відповідають встановленим вимогам і подані особами, які не наділені правом звернення до Суду, тим самим економити сили і час суддів, даючи їм можливість сконцентруватися на судових функціях, здійснювати судочинство в установлені строки, сприятиме підвищенню ефективності роботи Суду.

Питання прийняття заяв, скарг, звернень, клопотань, відкриття проваджень по-різному вирішується органами конституційної юрисдикції. У Латвії питання про прийняття заяви чи про відмову у її прийнятті вирішує суддя одноосібно (стаття 20 Закону Латвійської Республіки «Про Конституційний Суд») ¹⁰³; у Німеччині питання про прийняття конституційної скарги вирішує палата у складі трьох суддів (§15. 93 Закону про Федеральний Конституційний Суд Німеччини) ¹⁰⁴; у Росії питання прийняття звернення до розгляду вирішується на пленарному засіданні Конституційного Суду (стаття 42 Закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації») ¹⁰⁵. Вважаємо, в Конституційному Суді України питання щодо відкриття провадження за конституційними поданнями, зверненнями і конституційними скаргами мають вирішувати троє суддів, що може встановити сам Суд, закріпивши це положення у своєму Регламенті.

Підвищенню оперативності розгляду конституційних скарг Судом сприятиме скасування положень Закону України «Про Конституційний Суд України» про повторний розгляд питання про відкриття провадження у справі на засіданні Суду в разі відмови у відкритті провадження Колегією суддів. Встановлюючи таке правило, законодавець виходив з потреби ретельнішої перевірки наявності підстав для відкриття провадження у справі і виключення випадків безпідставної відмови у відкритті провадження Колегією суддів. Однак практика розгляду цих питань у Суді свідчить про неефектив-

¹⁰³ Закон Латвийской Республики «О Конституционном Суде». Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. – М.: Изд. «Зерцало», 1998. – С. 712–713.

¹⁰⁴ Закон о Федеральном Конституционном Суде. Германский фонд международного правового сотрудничества: Projekt: Reform des Verfassungsrechts der Ukrain. – Бонн в апреле 1995. – С. 308, 329–330.

¹⁰⁵ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. – М.: «Зерцало», 1998. – С. 509.

ність такого порядку розгляду. Перегляд ухвали Колегії суддів про відмову у відкритті провадження у справі повинен здійснюватися лише за скаргою суб'єкта скарги. Не можна виключити у подальшому прийняття остаточного рішення про відмову у прийнятті конституційної скарги до розгляду, якщо кількість необґрунтованих скарг на ухвали про відмову у відкритті провадження буде значною.

Предметом конституційної скарги мають бути питання конституційності актів вищих органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якими, вочевидь, скасовуються або порушуються права людини і громадянина, звужується їх обсяг чи зміст, а також відмова у захисті порушеного конституційного права. Конституційні скарги на конституційність зазначених актів мають прийматися до розгляду без використання всіх національних засобів захисту прав людини, зокрема судового. Встановлення обов'язковості використання інших засобів захисту прав людини призведе до зволікання із захистом прав людини, оскільки питання конституційності актів названих органів влади віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України. Стосовно порушення суб'єктивного конституційного права у спірних життєвих ситуаціях, то в таких випадках мають бути попередньо використані всі інші національні засоби захисту прав людини. Суб'єктами звернення з конституційною скаргою мають бути громадяни, іноземці, особи без громадянства, група таких осіб та юридичні особи. Право на безпосереднє звернення з питань конституційності віднесених до юрисдикції Конституційного Суду України актів потрібно надати всім судам за умови наявності у судді переконання або обґрунтованого сумніву щодо конституційності норми закону, що підлягає застосуванню у конкретній справі.

Спроможність суб'єктів права на конституційну скаргу полягає у їх здатності оформити звернення відповідно до вимог закону й можливості наводити правову аргументацію на відповідному професійному рівні, знанні особливостей конституційного судочинства. Слушною є пропозиція про необхідність розробки і впровадження у спеціалізованих вищих навчальних закладах навчальних курсів з питань конституційного судочинства. Результативність інституту конституційної скарги значною мірою визначатиметься належною підготовленістю як юридичних кадрів, так і громадян до її використання¹⁰⁶.

Викладене дає підстави для висновку, що конституційна скарга є ефективним національним засобом захисту прав людини і громадянина і має бути запроваджена в Україні. Вона дозволить не тільки повніше використати потенціал Конституційного Суду України, розширити його правозахисну

¹⁰⁶ Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К., 2010. – С. 72.

функцію і функцію правової охорони Конституції, а й посилити національні механізми захисту прав людини. Запровадження конституційної скарги збільшить обсяг права на судовий захист, сприятиме зменшенню кількості звернень до Європейського суду з прав людини за захистом порушених прав і свобод, водночас потребує системних змін до Конституції України і Закону України «Про Конституційний Суд України».

Конституційна скарга як національний «фільтр» справ на шляху до Європейського суду з прав людини

Ганна Христова,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Конституційна скарга відіграє принципово важливу роль у механізмі захисту прав людини та їх гарантуванні на національному рівні. Визнання цього доведеного сучасним конституціоналізмом та широко дослідженого у юридичній науці факту¹⁰⁷ підтверджує і Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 року. Окрема глава цього важливого й своєчасного документа присвячена забезпеченню права на справедливий суд. До її стратегічної мети належить створення доступної та ефективної системи судочинства, що відповідатиме європейським цінностям і стандартам захисту прав людини. Серед очікуваних результатів зазначається впровадження інституту конституційної скарги в Україні¹⁰⁸.

Це вимагає внесення змін до Конституції України, яка закладає основи національного механізму захисту прав людини та конституційного судочинства. Оновлення Конституції України є нагальною потребою та вимагає консолідації зусиль усього депутатського корпусу та інших суб'єктів, які беруть участь у процесі реформування Основного Закону України. Відповідаючи на сучасні виклики, проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524, поданий Президентом України як невідкладний, передбачає запровадження інституту конституційної скарги. Цим проектом передбачається доповнити статтю 55 Конституції України новою частиною такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом», а також включити до Основного Закону України статтю 1511, в якій закріпити, що «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

¹⁰⁷ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай. – Х.: Право, 2013. – 424 с.

¹⁰⁸ Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5012015-19364>

Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано»¹⁰⁹.

Ця новація здобула схвалення Венеціанської Комісії, яка на пленарному засіданні 23 жовтня 2016 року надала позитивний висновок щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року¹¹⁰. Європейська Комісія «За демократію через право» схвалила «запровадження конституційної скарги для осіб, які вимагають скасування законів, що можуть бути визнані неконституційними» (пункт 40 Висновку).

Відповідність запропонованих норм чинній Конституції України підтверджує сам Конституційний Суд України у Висновку у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016¹¹¹. Конституційний Суд України зазначає: «Запровадження інституту конституційної скарги є удосконаленням механізму індивідуального доступу особи до конституційного судочинства». Відповідно, «пропонована Законопроектом для доповнення Конституції України стаття 1511 не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина» (див. пункт 3.20 Висновку).

Отже, ідея запровадження в Україні інституту конституційної скарги позитивно схвалюється як юридичною спільнотою України, так і авторитетними європейськими інституціями, які активно сприяють впровадженню в Україні прав людини, демократії та верховенства права. Водночас запропонована модель конституційної скарги має стати предметом обговорення позиції її функціонального спрямування та ролі у механізмі захисту прав людини. Адаже непродумане запровадження цього конституційно-правового інституту може дискредитувати саму його ідею.

До одного з важливих та актуальних питань, яке потребує з'ясування у процесі комплексного аналізу запропонованої моделі конституційної скарги, належить її здатність виступати так званим національним «фільтром»

¹⁰⁹ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 25 листопада 2015 року № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

¹¹⁰ Висновок № 803/2015 щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, прийнятий Венеціанською комісією на 104-му пленарному засіданні (м. Венеція, 23-24 жовтня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/1061>

¹¹¹ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 року № 1-в/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16>

справ перед направленням відповідних заяв до Європейського суду з прав людини. У літературі неодноразово наголошувалося, що можливість особи отримати прямиий індивідуальний доступ до органу конституційного правосуддя є ефективним способом уникнення перевантаження Страсбурзького суду. Статистичні дані, представлені самим Судом, показують, що ті країни, в яких існує конституційний механізм подання скарг, мають меншу кількість заяв до Європейського суду з прав людини.

Роль конституційної скарги при вирішенні питання про прийнятність заяв до Європейського суду з прав людини у контексті ефективних інструментів захисту прав людини на національному рівні стала предметом окремої уваги Венеціанської Комісії у її ґрунтовній доповіді «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» (Венеція, 17-18 грудня 2010 року; далі – Доповідь)¹¹². Комісія визнала, що ефективна індивідуальна скарга до конституційного суду може стати національним фільтром перед спрямуванням справ до Європейського суду з прав людини. Ця позиція підтверджується також у багатьох дослідженнях і наукових працях, які пояснюють, до прикладу, чому кількість скарг проти Сполученого Королівства до ухвалення Закону «Про права людини» 1998 року була набагато більшою, ніж проти інших держав, або порівнюють скарги, подані до Страсбурзького суду проти Франції, зі скаргами проти ФНР або Іспанії (параграф 86 Доповіді).

Загалом такий підхід відповідає Інтерлакенській декларації, яка передбачає субсидіарний характер конвенційних механізмів¹¹³. Вона визначає, що «відповідальність за гарантування застосування та імплементації Конвенції передусім лежить на державах-учасниках», і закликає держав-учасниць «взяти на себе зобов'язання забезпечити, щоб кожний, хто обґрунтовано заявляє, що його права і свободи, передбачені в Конвенції, були порушені, користувався ефективними засобами юридичного захисту перед національною владою, забезпечуючи, де належно, відповідну компенсацію; через упровадження, за необхідності, нових засобів юридичного захисту, як-то засобів особливого характеру або загальних внутрішньодержавних засобів правового захисту...» (див. параграф 4 Інтерлакенської декларації).

У найбільш широкому значенні, за висновком К. Аристової, «субсидіарність – це спосіб організації та узгодження двох систем (або елементів всередині неї), при якому рішення приймаються на максимально наближеному до проблеми рівні системи, при цьому можливе приєднання до вирішення

¹¹² Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 018Rev-e.aspx#P165_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 018Rev-e.aspx#P165_13720)

¹¹³ Майбутнє Європейського суду з прав людини (Інтерлакенська, Ізмірська, Брайтонська декларації) // Пр. Львів. лаб. прав людини і громадянина Наук.-дослід. ін-ту держ. буд-ва та місц. самоврядування Нац. акад. прав. наук України/редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. Серія II. Коментарі прав та законодавства. – Вип. 12. – Л.: СПОЛОМ, 2013. – 56 с.

проблеми іншої системи, але лише у випадку нездатності або неможливості вирішення проблеми першою»¹¹⁴. Відповідно, принцип субсидіарності, на якому заснована діяльність Європейського суду з прав людини і Комітету міністрів Ради Європи, виходить зі «спільної відповідальності держав-учасниць і Суду»¹¹⁵. Субсидіарність передбачає особливий спосіб організації та узгодження національної та європейської систем захисту прав людини, за якого людині надається додаткова можливість захистити свої права після того, як на національному рівні зробили це виявилось неможливим¹¹⁶.

Венеціанська Комісія стверджує, що у країнах, де існує спеціалізований конституційний суд, індивідуальна скарга до органу конституційного контролю виступає логічним вибором як ефективний засіб правового захисту. Така скарга, як правило, є субсидіарною на національному рівні та застосовується лише після вичерпання засобів правового захисту в судах загальної юрисдикції. Відповідно, вона є останнім можливим національним засобом юридичного захисту, який необхідно вичерпати для виникнення можливості звернутися до Європейського суду з прав людини (див. параграф 83 Доповіді).

Як зазначалося вище, стаття 1511, якою проектом Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 пропонується доповнити Конституцію України, передбачає можливість звернення особи до Конституційного Суду України з конституційною скаргою у разі, якщо «всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано». Це свідчить про наміри укладачів проекту конституційних змін вказати на субсидіарний характер конституційної скарги.

Однак, як стверджує Венеціанська Комісія, щоб стати останнім національним «фільтром» справ, який передує зверненню до Європейського суду з прав людини в сенсі пункту 1 статті 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, національний засіб має бути ефективним та доступним згідно зі статтею 13 Конвенції (параграф 87 Доповіді). До вирішення цього питання слід підходити комплексно та брати до уваги різноманітні фактори. Аналіз положень Доповіді Венеціанської Комісії «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» (параграфи 87-94), а також практики Європейського суду з прав людини стосовно статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, тобто права на ефективний засіб

¹¹⁴ Аристова К. С. Принцип субсидиарности в деятельности Европейского суда по правам человека: автореф. дис... канд. юрид. наук/К. С. Аристова. – М., 2012. – С. 16.

¹¹⁵ Зенин А. А. Дополнительный протокол № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод/А. А. Зенин // Международное правосудие. – 2014. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://roseurosud.org/evropejskij-sud-po-pravam-cheloveka/stati-i-knigi-o-evropejskom-sude/93-dopolnitelnyj-protokol-n-15-k-konventsii-o-zashchite-prav-cheloveka-i-osnovnykh-svobod>

¹¹⁶ Аристова К. С. Принцип субсидиарности в деятельности Европейского суда по правам человека: автореф. дис... канд. юрид. наук/К. С. Аристова. – М., 2012. – С. 18.

юридичного захисту, в аспекті конституційної скарги (зокрема, *Kudła v. Poland*, № 30210/96, §§ 152, 157; *Omasta v. Slovakia*, № 40221/98, 10 грудня 2002 року; *Dorota Szott-Medynska v. Poland*, № 53351/99, 9 жовтня 2003 року; *Vekony v. Hungary*, № 65681/13, 13 січня 2015 року) дозволяє виокремити такі вимоги, яким має відповідати конституційна скарга як ефективний національний фільтр справ, що передує їх скеруванню до Страсбурзького суду:

- у випадках, коли особа має обґрунтовану скаргу на порушення її конвенційних прав, їй необхідно забезпечити засіб юридичного захисту перед національною владою, яка не обов'язково має бути судовою, але повинна володіти відповідними повноваженнями щодо ухвалення рішення за скаргою і забезпечення компенсації. При цьому держави самі обирають засіб юридичного захисту, що надається, а іноді і їх сукупність;

- обсяг зобов'язань держав за статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод залежить від природи скарги заявника, проте засіб юридичного захисту, передбачений цією статтею, має бути «ефективним» як на практиці, так і за законом (див., наприклад, *Ilhan v. Turkey*, № 22277/93, § 97). «Ефективність» будь-якого засобу юридичного захисту в розумінні статті 13 не залежить від визначеності, яку він забезпечує щодо сприятливого для заявника результату. Навіть якщо окремо взятий засіб юридичного захисту не цілком задовольняє вимоги статті 13, цієї мети може досягати сукупність засобів захисту, передбачених національним правом (див. *Silver and others v. the United Kingdom*, 25 березня 1983 року, § 113 та інші);

- індивідуальний доступ до конституційного суду за допомогою конституційної скарги має бути доступним. У разі необґрунтованих вимог, що стосуються, наприклад, судових витрат або юридичного представництва, така скарга вважатиметься «неефективним засобом юридичного захисту»;

- конституційний суд повинен бути зобов'язаний розглянути справу або, принаймні, подані скарги;

- конституційний суд повинен мати можливість відновити порушені права на підставі обов'язкового рішення у справі. Просто декларативне рішення щодо неконституційності не є достатнім засобом юридичного захисту;

- у випадку, якщо наслідки дій є незворотними, конституційний суд повинен мати можливість запобігти виконанню таких дій;

- якщо порушення конвенційних прав, а також конституції стосується позитивних зобов'язань держави (див. докладніше статтю автора¹¹⁷), суд

¹¹⁷ Христова Г.О. Формування доктрини позитивних зобов'язань держави Європейським судом з прав людини/Г.О. Христова // Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини: матеріали 2-ї Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20-21 вересня 2013 року)/за ред. С.В. Ківалова. – О.: Фенікс, 2013. – С. 105-119.

повинен мати можливість дати вказівку державним органам вчинити дії, які вони не здійснили у конкретній справі;

– упродовж розгляду індивідуальної скарги в конституційному суді останній повинен мати можливість відновити або припинити провадження у справі у звичайному суді або самому розглянути справу по суті за наявності скарги про надмірну тривалість судочинства. Венеціанська Комісія неодноразово підкреслювала, що зобов'язання організувати судову систему відповідно до вимог пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується також і конституційного судочинства. Це означає, що якщо держава планує запровадити інститут індивідуальної скарги до конституційного суду, це не має надмірно подовжувати загальну тривалість судочинства. Відповідно, конституційний суд повинен мати можливість і ресурси, щоб ефективно впоратися з додатковим навантаженням;

– для унормування тривалості судочинства необхідно проводити відмінності між превентивними (прискорюючими), тобто такими, що мають позитивне значення для завершення провадження у справі, яка розглядається, і компенсаційними засобами. Венеціанська Комісія вважає, що засіб правового захисту може бути ефективним, коли він поєднує елементи як превентивних, так і компенсаційних засобів;

– нарешті, якщо внутрішньодержавні органи влади не надають особі рівноцінну компенсацію порівняно з тією, яку вона може отримати у Страсбурзі, то це суперечить принципу субсидіарності. У результаті процедури конституційної скарги має забезпечуватися компенсація на підставі обов'язкового рішення у справі.

Отже, за умови відповідності наведеним критеріям конституційна скарга може виступати ефективним національним засобом юридичного захисту, використання якого розглядатиметься як умова прийнятності заяв, поданих до Страсбурзького суду проти відповідної держави. При вирішенні питання відповідності цим вимогам принципово важливе значення має тип, або «модель», конституційної скарги. Як доводить М. Гультай, на підставі висновків Венеціанської Комісії, що відтворюють консолідовану позицію провідних конституціоналістів та конституційних судів європейських країн, у механізмі прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя слід розрізняти дві групи моделей індивідуального доступу. Першу з них становлять моделі, які ініціюють здійснення органами конституційної юрисдикції абстрактного контролю, тобто контролю поза зв'язком із конкретною справою. До них належать «публічна скарга» (*actio popularis*), яка передбачає право кожної особи подати конституційну скаргу щодо конституційності нормативного акта після його оприлюднення за відсутності власного інтересу особи у справі, а також «квазіпублічна скарга» (*quasi actio popularis*) та «індивідуальна пропозиція», які мають свої особливості.

Другу групу моделей прямого доступу до конституційного правосуддя становлять скарги, які ініціюють конкретний конституційний контроль, тобто пов'язані з розглядом конкретної справи («індивідуальні» скарги). До них належать: нормативна конституційна скарга, за якої у разі порушення конституційних прав особи оскарженню підлягає нормативний акт, покладений в основу ухвалення індивідуального акта, тоді як сам правозастосовний акт не може бути предметом конституційного контролю, та повна конституційна скарга, що передбачає право фізичних і юридичних осіб оскаржити до конституційного суду в субсидіарному порядку (тобто після використання всіх інших засобів правового захисту) будь-який акт державної влади (як нормативний, так і індивідуальний), який безпосередньо порушує їх конституційні права¹¹⁸.

Аналізуючи відповідні моделі конституційної скарги, Венеціанська Комісія зазначає, що «деякі види індивідуального доступу до конституційного суду не можуть вважатися ефективним «внутрішньодержавним засобом»: наприклад, *actio popularis* спрямована проти норми з абстрактного погляду і, як правило, не може бути належним засобом юридичного захисту проти конкретних порушень прав людини. «Нормативна» конституційна скарга, спрямована тільки на нормативний акт, а не на його застосування у конкретному випадку, також не є належним національним «фільтром» (див., зокрема, *Vekony v. Hungary*, № 65681/13, 13 січня 2015 року), оскільки на практиці порушення прав людини частіше спричинені не «технічно правильним застосуванням» неконституційного закону, який може бути оскаржено через такий вид скарги, а є результатом неконституційного індивідуального акта, який, можливо, але не обов'язково, прийнятий на підставі закону, що відповідає конституції. Велика кількість порушень прав людини таким чином не потрапляє у сферу дії нормативної скарги і ефективність цього фільтру стає незначною» (параграф 84 Доповіді).

Отже, як вбачається із закладеної проектом Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 моделі, в Україні пропонується запровадити нормативну конституційну скаргу, предметом оскарження якої на відповідність Конституції України буде не індивідуальний правовий акт, а закон України, застосований в остаточному судовому рішенні у справі заявника. З цього приводу М. Гультай зазначає, що, за умови дотримання відповідних вимог, нормативна конституційна скарга може вважатися ефективним засобом захисту прав людини та виступати національним «фільтром» на шляху до Страсбурзького суду у випадках порушення прав і

¹¹⁸ Гультай М. М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні: автореф. дис... д-ра юрид. наук/М. М. Гультай – Х., 2013. – С. 13-14.

свобод нормативним актом, застосованим у конкретній справі, а не індивідуальним актом, ухваленим усупереч правовому за своїм змістом закону¹¹⁹.

Цей підхід в окремих рішеннях поділяє і сам Європейський суд з прав людини. Так, у справі *Dorota Szott-Medynska v. Poland* Суд дійшов висновку, що ігнорування зацікавленою особою такого засобу захисту своїх прав, як інститут конституційної скарги, навіть у тих країнах, де предметна сфера останнього порівняно вузька й на підставі скарги дається оцінка лише конституційності правової норми, яка слугувала основою індивідуального рішення, що оскаржується, може призвести до неприпустимості звернення до Європейського суду з прав людини (див. докладніше статтю О. Кузнецова¹²⁰).

Таким чином, викладені вище міркування дозволяють дійти низки ключових висновків. Досвід зарубіжних країн, ретельно узагальнений Венеціанською Комісією, засвідчує, що нормативна конституційна скарга не може в усіх випадках задовольнити викладені вище вимоги до ефективних національних засобів юридичного захисту згідно зі статтею 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Запропоновану проектом Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 модель конституційної скарги на цьому етапі не вдається повною мірою оцінити на відповідність визначеним критеріям, адже вона насамперед вимагає деталізації на законодавчому рівні (йдеться, передусім, про внесення змін та доповнень до Закону України «Про Конституційний Суд України», Регламенту Конституційного Суду України). Це цілком узгоджується із запропонованим доповненням до статті 55 Конституції України, згідно з яким кожному гарантуватиметься право звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією України, та у *порядку, визначеному законом*.

Водночас при розробленні відповідних законодавчих змін слід враховувати викладені вище вимоги, що дозволить розглядати конституційну скаргу як ефективний національний «фільтр» для справ, у яких права людини буде порушено самим законом, а не актами його застосування. Слід звернути увагу, що у запропонованій конституційній моделі конституційної скарги взагалі не згадується, що застосований в остаточному судовому рішенні закон України як предмет конституційного оскарження має не тільки суперечити, на думку скаржника, Конституції України, а й призводити до порушення його прав і свобод. Саме ця надзвичайно важлива умова гарантує роль конституційної скарги як національного засобу захисту прав людини.

¹¹⁹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія/М. М. Гультай. – Х.: Право, 2013. – С. 200.

¹²⁰ Кузнецов О. Б. Конституционная жалоба как условие приемлемости обращения в Европейский суд по правам человека/О. Б. Кузнецов // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. – 2004. – № 2. – С. 86-91.

Відповідна умова з техніко-юридичного погляду може бути визначена вже при врегулюванні умов та порядку подання конституційної скарги у відповідному законі, однак, на наше переконання, вона потребує закріплення саме на конституційному рівні. У разі запровадження в Україні конституційної скарги слід бути готовим до того, що позиція Конституційного Суду України в окремих випадках стане предметом оцінки з боку Європейського суду з прав людини стосовно дотримання та забезпечення конвенційних прав. Однак саме такий підхід сприятиме більш змістовному та всебічному впровадженню європейських стандартів прав людини у практику єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні та, як наслідок, виконанню державою своїх зобов'язань у галузі прав людини.

Конституційна скарга – гарантія конституційності кримінально-правового законодавства

Михайло Колос,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правосуддя та кримінально-правових дисциплін Національного університету «Острозька академія»

Верховна Рада України, діючи від імені громадян України, 28 червня 1996 року прийняла Конституцію України (далі – Конституція), але одночасно обмежила ряд свобод людини, зокрема, не ввівши до Основного Закону інститут конституційної скарги, що дало б можливість кожній правоздатній людині бути правомочним агентом активного захисту української системи законів від неконституційних норм; не легалізувавши право людини особисто або через своїх представників звертатися до Конституційного Суду України зі скаргою на неконституційність застосованого щодо неї закону.

Крім того, Верховна Рада України, всупереч інтересам громадян, чомусь не виявила активності в реалізації намірів двох попередніх Президентів України, які з допомогою своїх дорадчих органів розробили зміни до Конституції, зокрема, в частині введення до неї положень про конституційну скаргу. Відтак недоліки в організації діяльності парламенту України суттєво віддалили в часі український народ від можливості прямого, безпосереднього захисту кожною людиною власних прав і свобод за допомогою конституційної скарги, як це можуть робити громадяни Німеччини, звертаючись не лише до Федерального Конституційного Суду, а й до конституційних судів земель держави, що діють відповідно до положень Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 року. Громадяни Польщі також відстоюють свої права в Конституційному Трибуналі, спираючись на Конституцію Республіки Польща від 2 квітня 1997 року. У Литві розробили детальні концептуальні засади по внесенню змін до національної Конституції, прийнятої на референдумі 25 жовтня 1992 року, щоб мати аналогічний засіб індивідуального захисту прав людини.

Враховуючи десятиліття очікувань та складність сучасної політико-економічної ситуації в нашій державі, *contra spem sperro*, але хочу вірити, що проект змін до Конституції України, підготовлений за ініціативою Президента України в 2015 році, матиме більш вдале, ніж попередні, завершення, адже його текст є значно досконалішим.

Особливу цінність, на нашу думку, становлять положення проекту, сформульовані для доповнення тексту Конституції України статтею 1511, у якій зазначено: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною

скаргою особи, яка вважає, що застосований при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано».

Проте, вважаємо, користування цією нормою може ускладнитися, якщо суб'єктам звернення не роз'яснити, який зміст закований під терміном «особа». На наш погляд, це мають бути як фізичні, так і юридичні особи. Крім того, варто детальніше визначитися з розумінням положення «національні засоби» та «юридичний захист». Адже, наприклад, словосполучення «юридичний захист» за змістом є значно ширшим, ніж «судовий захист», а тому не є ідентичним та однозначним за правовою суттю.

Безумовно, включення інституту конституційної скарги до Конституції України вимагатиме внесення суттєвих змін і доповнень до Закону України «Про Конституційний Суд України», але це вже наступний етап. Проте дуже важливо не «задушити» позитивну регулятивну енергетику названого правового інституту необ'єктивними, штучними обмеженнями доступу суб'єктів права на подання конституційної скарги до органу конституційної юрисдикції. Адже необґрунтовані обмеження не лише дискредитують законодавця, а й штучно звужуть можливості реалізації права людини на захист. Наприклад, не зовсім зрозуміло, для чого народному депутату, який має юридичну освіту, збирати підписи у своїх сорока чотирьох колег-депутатів, які за фахом є ветеринарами, співаками тощо, щоб звернутися до Конституційного Суду України? Загальновідомо, що головним є юридичний зміст документа, а не механічно зібрана кількість підписів на ньому.

Вважаємо, що особлива цінність інституту конституційної скарги може реально проявитися у вирішенні проблем кримінально-правової галузі законодавства. Наприклад, у Рішенні у справі про смертну кару від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 Конституційний Суд України визнав неконституційними положення статей 24, 58, 59, 60, 93, 1901 Кримінального кодексу України (далі – Кодекс), прийнятого 28 грудня 1960 року. Були і, на нашу думку, ще є в Кодексі, прийнятому 5 квітня 2001 року, норми, які потребують якісного конституційного контролю засобами Конституційного Суду України.

У зв'язку із зазначеним, вкотре хочеться привернути увагу до статті 43 Кодексу, в якій законодавець явно необґрунтовано надав значні преференції службовим особам – учасникам організованих груп чи злочинних організацій, так званим конфідентам, котрі вчинили протиправні дії під час виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності названих угруповань. Цим законом було повністю виключено можливість застосування до осіб, які виконували таке завдання, кримінального покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Судам заборонено призначати зазначеній категорії осіб покарання у вигляді позбавлення волі

на строк, більший, ніж половина максимального строку позбавлення волі, передбаченого конкретним законом за реально вчинений злочин.

Крім того, визначивши злочини, за вчинення яких дозволено притягувати таких працівників до кримінальної відповідальності, законодавець повністю виключив можливість покарання їх за вчинення злочинів певного рівня класифікації, а саме:

а) невеликої тяжкості, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше двох років або інше, більш м'яке покарання;

б) середньої тяжкості, за які в законі визначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не більше п'яти років;

в) тяжкі умисні, не пов'язані із завданням тяжкого тілесного ушкодження потерпілому або настанням інших тяжких або особливо тяжких наслідків;

г) тяжкі необережні;

г) особливо тяжкі необережні.

Проаналізувавши систему інших норм кримінального законодавства України, на підставі яких можливе звільнення особи від покарання та його відбування, пом'якшення призначеного покарання, застосування амністії чи помилування, ми виявили, що покарання, призначене судом виконавцям спеціального завдання, які вчинили злочини, незабаром після його призначення фактично стане нікчемним за юридичною суттю актом, що не призводить ні до справедливого покарання, ні до виправлення злочинця.

Правове регулювання і кримінально-правова охорона суспільних відносин, здійснені статтею 43 Кодексу, на мою думку, суперечить таким положенням Конституції України: кожен громадянин України повинен дбати про забезпечення прав і свобод людини; прагнути розвивати і зміцнювати правову державу; усвідомлювати свою відповідальність за дотримання Конституції України (Преамбула); людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність, оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); кожна людина має невід'ємне право на життя, ніхто не може бути свавільно позбавлений життя, обов'язок держави – захищати життя людини (стаття 27); кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (стаття 29) та низці інших.

До того ж зазначені положення Основного Закону не можуть скасовуватися або обмежуватися ординарними законами. Інші конституційні права і свободи людини, зокрема, право на життя, здоров'я, особисту недоторкан-

ність, не можуть не лише скасовуватись, а й обмежуватись, навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (стаття 64).

Вважаю, що законодавець в жодному разі не мав права нехтувати вказаними конституційними цінностями, врегульовуючи питання проведення дуже важливих, але все ж таки локальних правоохоронних операцій щодо викриття і припинення діяльності злочинних угруповань. Йому варто було пам'ятати, що працівники органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю, є службовими особами. Вони зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбаченні Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі про призначення судом більш м'якого покарання від 2 листопада 2004 року № 15-/2004рп зазначив, що принцип рівності всіх громадян перед законом – конституційна гарантія правового статусу особи, що поширюється, зокрема, на призначення кримінального покарання. Притягнення особи, яка вчинила злочин, до кримінальної відповідальності не лише означає рівність усіх осіб перед законом, а й передбачає встановлення в законі єдиних засад застосування такої відповідальності.

Переконані, що прийняття змін і доповнень до Конституції України в частині інституту конституційної скарги могло б сприяти більш активному конституційному контролю кримінально-правових законів, а відтак – і гарантуванню їх конституційності.

Роль конституційної скарги в судовому механізмі захисту прав і свобод людини у змагальному кримінальному процесі України

Марія Маркуш,

*кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
докторант Інституту законодавства Верховної Ради
України, народний депутат України IV скликання*

Конституція України є фундаментальним актом установчої влади народу, в якому втілені цінності та ідеали світового конституціоналізму, важливі для суспільства, особи і держави. Такий статус впливає зі специфіки цього акта: як феномену, в якому встановлено межі втручання держави у приватне й асоційоване життя громадян; як інструмента забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і прошарків населення, консенсусу між особою і державою; як основи стабільного демократичного конституційного статусу людини і громадянина, що гарантує і забезпечує простір для реалізації свободи й активності індивіда в усіх сферах суспільного життя¹²¹; як основного політико-правового документа, положення якого містять особливо вагомі цінності, що мають загальнообов'язкове значення для суспільства та функціонування всієї правової системи держави¹²².

Проблема конституційних цінностей досліджувалася в різних аспектах: у загальнотеоретичному (з позиції конституційної філософії) – виявлення суті, змісту і системи конституційних цінностей та характеру їх впливу на конституційний світогляд; у прагматично-прикладному – як елемент аксіології та конституційної праксеології у зв'язку з необхідністю вироблення інструментарію імплементації конституційних цінностей у правотворчу, правозастосовну та інші форми практичної діяльності із вирішення завдань державного і суспільного розвитку.

Конституційні цінності – категорія універсальна і багатовимірна. Вони можуть розцінюватися одночасно як гносеологічний, аксіологічний, предметно-онтологічний еквіваленти філософії сучасного конституціоналізму¹²³.

Конституційні цінності – не лише загальнотеоретична, доктринально-гносеологічна категорія філософії, а й категорія чинного права, що впливає з їх

¹²¹ Тодика Ю. Конституція України як соціальна цінність/Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 4 (23). – С. 46-53.

¹²² Тацій В. Я. Конституційне право. Критерії, ступінь обґрунтованості. Вибрані статті, виступи, інтерв'ю/ В. Я. Тацій; упоряд.: О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, В. І. Борисов; відп. за вип. О. В. Петришин. – Х.: Право, 2010. – С. 353; Тодика Ю. Конституція як соціальна цінність/Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 4 (23). – С. 46-53.

¹²³ Бондарь Н. С. Современный русский конституционализм: философское осмысление в свете конституционного правосудия/Н. С. Бондарь // Право. – 2012. – № 4. – С. 16.

нормативно-правових характеристик, які визначаються конституційно-правовими властивостями Основного Закону України і ґрунтуються на його правовій природі. Це нормативні величини найбільш високого, абстрактного рівня, до яких відносять загальні принципи права, конституційні принципи, декларації, конституційні презумпції, статусно-категорійні характеристики суб'єктів конституційного права і конституційних явищ, за допомогою яких відбуваються своєрідне прирощення і актуалізація нормативного змісту відповідних норм, інститутів, галузевих принципів, а також встановлення їх збалансованої взаємодії¹²⁴.

Конституційні права і свободи, презумпції та гарантії як цінності

Україна як правова держава – суверенна, політико-територіальна організація публічної влади, яка базується на загальних засадах поваги до особи і її гідності, недоторканності її прав і свобод, верховенства права, дотримання закону (статті 1, 3, 6, 8 Конституції України).

Загальними засадами Основного Закону держави встановлено, що людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні як демократичній правовій державі найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; органи виконавчої, судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України; органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (статті 1, 3, частина друга статті 6, частина друга статті 19).

У положеннях розділу II Конституції України закріплено низку прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та гарантій їх забезпечення і захисту, які можна віднести й до кримінально-процесуальних відносин (статті 21, 22, частина перша статті 24, частина перша статті 27, частини перша, друга статті 28, стаття 29, частини перша, друга статті 30, стаття 31, частина перша статті 32, частина перша статті 57, частина перша статті 59, стаття 58, частини перша – третя статті 62, статті 63, 64, частина перша статті 68 та інші).

Основним Законом України визначено й інші гарантії прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, Конституційний Суд України окремі з них вивів з аналізу положень Конституції України, а саме: непорушність прав і свобод людини у поєднанні зі справедливістю, співмірністю і пропорційністю; верховенство права та верховенство закону (при наданні пріоритету принципу верховенства права як принципу більш високого рівня); народний суверенітет і поділ влади; принцип справедливості й безстороннього

¹²⁴ Там само. – С. 17.

розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; принцип розподілу конституційного контролю між судами загальної юрисдикції і Конституційним Судом України; принцип довіри громадян до держави і принцип заборони або зниження досягнутого рівня змісту й обсягу гарантій, зокрема незалежності суддів¹²⁵.

Конституційні права і свободи людини та громадянина становлять собою цінність, яка полягає у їх значимості для функціонування та розвитку суспільства, наявності гарантій для їх фактичної реалізації у всіх сферах суспільного життя, де виявляється той або інший аспект значущості; у створенні можливостей певної поведінки особи в різних сферах суспільних відносин, тоді як відповідні можливості особи юридично закріплені у вигляді тих або інших конституційних прав і свобод людини та громадянина¹²⁶.

Права-гарантії, визначені Конституцією України, є такими конституційними цінностями, що мають особливе призначення як невід'ємні елементи конституційно-правового статусу людини в Україні, як вид та міра можливої поведінки особи й універсальні засоби забезпечення реалізації та захисту основних прав індивіда. Особистісна цінність конституційних прав і свобод людини та громадянина визначається такими властивостями правової матерії, за якими вони можуть бути використані в усіх сферах суспільного життя¹²⁷, зокрема у сфері кримінально-процесуальних відносин.

Конституцією України задекларовано модель побудови такої держави, діяльність якої підпорядкована праву, а головним призначенням є максимально повне забезпечення юридичними засобами охорони і захисту прав людини та громадянина за рахунок зв'язаності держави правом¹²⁸. Конституція України не залишає публічній владі всіх рівнів в особі її представників можливості діяти інакше, ніж це визначено словом і змістом безпосередньо діючих прав і свобод людини та громадянина¹²⁹.

Конституційні засади, принципи, гарантії і презумпції у механізмі правовідносин індивіда і суспільства, індивіда і держави розглядаються нами як елементи системи стримувань і противаг. У цьому механізмі закладено концепцію рівноваги можливостей суб'єктів, котрі вступають у правовід-

¹²⁵ Там само. – С. 218-221.

¹²⁶ Мацькевич М. М. Культурні права та свободи людини і громадянина в Україні: ціннісно-правовий аспект/М. М. Мацькевич // Право України. – 2011. – № 9. – С. 208-213.

¹²⁷ Патеї-Братасюк М. Антропоцентрична теорія права: навч. посіб. – К.: КУП НАНУ, 2010. – 396 с.; Орзих М. Ф. Личность и право. – М.: Юрид. лит., 1975. – 112 с.; Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб./П. М. Рабінович. – 10 – те. вид. – Л.: Край, 2008. – 224 с.

¹²⁸ Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5: П – С. – С. 36.

¹²⁹ Кресс В. И. Российская конституционная аксиология: актуальность и перспективы/ В. И. Кресс // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 2. – С. 11.

носини, яку називають законом рівноваги можливостей взаємодіючих сторін¹³⁰. Тому взаємодія держави й особистості повинна ґрунтуватися на конституційній концепції самообмеження держави та її органів у сфері прав і свобод людини, в основі якої має бути такий механізм системи стримувань і противаг, який би забезпечував рівновагу їх можливостей.

Наведені конституційні приписи є визначальним критерієм оптимальної побудови конкретних кримінально-процесуальних інститутів та мають регулюючий вплив на кримінально-процесуальну сферу, яка через конституційну модель зробила захисну функцію прав і свобод людини пріоритетною над каральною. Проголосивши у статті 2 чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) захист прав і свобод особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень завданням кримінального судочинства, держава визнала, що ефективність і справедливість судочинства залежать не від репресивних можливостей каральної системи, а від поєднання публічних і приватних начал у кримінальному процесі.

Механізми захисту прав і свобод людини у сфері кримінально-процесуальних відносин повинні ґрунтуватися на конкретних конституційно-правових засадах, гарантіях та презумпціях і забезпечуватися конституційним правом особи на судовий захист, що має універсальний характер і гарантується інституціоналізацією судочинства. Саме характер відносин між державою і людиною є ключовим питанням доктрини правової держави, що передбачає досягнення юридичної рівності між громадянином і державою засобами права як інституту та прав індивіда стосовно вибору поведінки.

Регулювання суспільних відносин у сфері кримінального судочинства має здійснюватися із дотриманням належного балансу між конституційно захищеними цінностями та суспільними і державними інтересами. Ідея балансу конституційних цінностей як методологічний прийом у доктрині кримінального процесу вимагає виваженого ставлення до конституційних цінностей, які суперечать (конфліктують) у межах кримінально-процесуального спору і визначаються відповідно до їх ваги співвідношення,

яким і обумовлюється зміст правового регулювання сфери кримінально-процесуальних відносин. При цьому кожна із конституційних цінностей, між якими виникла колізія, повинна бути збережена в межах існуючого кримінально-процесуального протиріччя. Принцип рівноваги конституційних цінностей у кримінальному процесі жодним чином не припускає заперечення однієї з них тому, що в основі пошуку такого балансу має бути принцип справедливості. Обмеження одних прав на користь інших, перева-

¹³⁰ Мизулина Е. Б. Уголовный процесс: концепция самоограничения государства/ Е. Б. Мизулина. – Тарту: Тартуский ун-т, 1991. – С. 68.

га одних конституційно значимих цінностей над іншими у кримінальному процесі повинні ґрунтуватися на таких критеріях:

а) відповідність вимогам справедливості, тобто вони повинні бути адекватними, пропорційними, співмірними;

б) обмеження конституційних прав не можуть мати зворотної сили;

в) конституційні цінності не повинні зачіпати сутність самого права;

г) баланс конституційних цінностей у кримінальному процесі в жодному випадку не може зводитися до надання переваги однієї цінності над іншою (на користь іншої), інакше є підстави говорити про заперечення однієї з них.

М. Алексєєв сформулював такі принципи реалізації конституційних цінностей в ієрархії справедливості¹³¹: кожна із реалізованих цінностей повинна перебувати в ціннісному відношенні до будь-якої іншої із реалізованих цінностей; кожна із цінностей повинна мати рівне право на гідне існування і розвиток у межах загальної системи цінностей; при порушенні нормальних відносин з будь-якою іншою цінністю кожна із них отримує право на встановлення рівноваги; відносини реалізованих цінностей визначаються мірою властивої кожній із них гідності. Самі по собі конституційні цінності не конфліктують – можливі лише суперечності або зіткнення конкуруючих цінностей, які виникають *ad hoc* у межах конкретних правовідносин¹³².

Пошук справедливого балансу між конституційними цінностями є невід’ємною складовою кримінально-процесуальної діяльності, яка має узгоджуватися із правозахисними стандартами, визначеними Конституцією України, КПК України та іншими законами України, міжнародними правовими договорами, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод¹³³. Названі правові акти визначають гарантії, презумпції, права й обов’язки учасників процесу, регламентують процесуальні дії чи бездіяльність і встановлюють механізми прийняття рішень у кримінальній справі, котрі мають виноситися за такої процедури, яка надає сторонам однакової процесуальні шанси, рівну і чесну можливість брати участь у процесі, викладати власне бачення речей і погляди з метою формально сумірної можливості впливу, за якої принцип чесного шансу для всіх учасників «вимагає «рівної зброї» для всіх, хто протистоїть у кримінальному процесі і постає у формі *audiatur ey altera*

¹³¹ Алексєєв Н. Н. Основы философии права/Н. Н. Алексєєв. – СПб.: Юридический ин-т, 1998. – С. 124.

¹³² Прєсняков М. В. Справедливость в системе конституционно-правовых ценностей/ М. В. Прєсняков // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 16. – С. 8.

¹³³ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 88; 1994. – № 46. – Ст. 417; 1996. – № 30. – Ст. 141; 1997. – № 40. – Ст. 263; 2001. – № 34. – Ст. 187; 2001. – № 44. – Ст. 234; 2002. – № 46. – Ст. 34; Рабінович П. Феномен права в інтерпретації Страсбурзького суду (до 50-річчя Європейського суду з прав людини)/за заг. ред. В. Бєлевцева, О. Битяк // Вісник Академії правових наук. – 2009. – № 2. – С. 3-12.

*pars*¹³⁴ – необхідності вислухати й іншу сторону, щоб кожен міг переконатися, що процес проведено неупереджено, чесно, з рівноцінними можливостями.

Інститут конституційної скарги у механізмі захисту прав людини

Українська наука нерідко ігнорує те, що у класичній доктрині природного права категорія «права людини» лежить у площині взаємодії особи та держави¹³⁵, а доктрина позитивних зобов'язань держави в галузі прав людини є невід'ємною частиною сучасної теорії прав людини, яка дає можливість переосмислити модель взаємодії людини і держави, віднайти системні зв'язки між правами особи та обсягом і характером обов'язків держави щодо їх реалізації, установити межу відповідальності держави за їх порушення¹³⁶. Тому недостатньо самого факту існування юридичних засобів закріплення прав людини. Необхідно, щоб вони реально діяли, на що й спрямована доктрина позитивних зобов'язань держави, яка означає обов'язок держави не тільки мати законодавство, що найповніше забезпечує дотримання конституційних прав і свобод, а й вживати всіх необхідних заходів для того, щоб воно розвивалося і реально діяло, тому гарантії захисту прав індивіда повинні забезпечуватися і *de jure*, і *de facto*.

Позитивні зобов'язання держави не можна тлумачити як такі, що визначають певні засоби чи конкретні дії держави. Єдиним критерієм для визначення того, чи дотримується держава таких зобов'язань, є ефективність її дій у конкретній ситуації¹³⁷. Серед позитивних зобов'язань держави вирізняють процедурні зобов'язання держави¹³⁸, які гарантують проведення ефективного, оперативного та невідкладного розслідування порушень прав і свобод людини незалежними компетентними органами й особами і вимагають від держави належної організації національних юридичних процедур

¹³⁴ Циппеліус Р. Філософія права: підручник/пер. з нім. 4-го вид. за ред. проф. Є. М. Причепія. – К.: Тандем, 2000. – С. 206, 239.

¹³⁵ Akandji-Kombe J.-F. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights. – Council of Europe: Human rights handbooks, 2007. – P. 14-16; Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. Репринтное воспроизведение издания 1908 г. – Одесса: Юридическая литература, 2005. – С. 55-57.

¹³⁶ Христова Г. О. Впровадження доктрини позитивних зобов'язань держави щодо прав людини в національний правопорядок // Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини: зб. наук. ст. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 15 вересня 2012 р.)/за ред. С. В. Ківалова; Націон. ун-т «Одеська юридична академія». – О.: Фенікс, 2012. – С. 426-436.

¹³⁷ Шевчук С. Концепція позитивних обов'язків держави у практиці Європейського суду з прав людини/ С. В. Шевчук // Право України. – 2010. – № 2. – С. 55-64.

¹³⁸ Akandji-Kombe J.-F. Positive obligations under the European Convention on Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights. – Council of Europe: Human rights handbooks, 2007. – P. 16, 17.; Шевчук С. Концепція позитивних обов'язків держави у практиці Європейського суду з прав людини/С. В. Шевчук // Право України. – 2010. – № 2. – С. 55-64.

для кращого захисту таких прав і свобод, забезпечення достатніх юридичних засобів реагування на випадки їх порушення. Держава зобов'язана бути зацікавленою у винесенні судами рішень, зокрема у сфері конституційного та кримінального судочинства, які були б спрямовані на захист прав і свобод людини, її честі й гідності, узгоджувалися б із принципами істини і справедливості та у суспільній свідомості сприймалися як такі.

Конституційно-правові засади, принципи, презумпції, гарантії у сфері кримінально-процесуальних відносин є цілісною системою встановлених Конституцією України, визначених кримінально-процесуальними законами України умов, засобів, способів виконання завдань кримінального процесу, захисту прав та законних інтересів суб'єктів кримінального провадження¹³⁹, які загалом хоча й реалізуються¹⁴⁰ громадянами України засобами кримінально-процесуального правосуддя, однак не забезпечені законодавчо реальними можливостями їх здійснення засобами конституційного судочинства.

За своїми ознаками конституційне правосуддя є особливим видом судової діяльності, який здійснюється органом конституційної юрисдикції на основі конституційно-правових засад функціонування держави і права. Конституційний Суд України, який відіграє виняткову роль у судових механізмах захисту прав і свобод людини, має дещо обмежений компетенційний потенціал, що зумовлено особливостями його конституційно-правового статусу, зокрема закріпленими у положеннях Конституції України предметними повноваженнями та колом суб'єктів права на конституційне подання, звернення (статті 111, 150, 151, 159), в яких фізична особа (громадянин) безпосередньо не визначена суб'єктом права на звернення.

Зазначене суперечить вимогам Конституції України, положення якої зобов'язують державу бути відповідальною перед людиною за свою діяльність, встановлюють межі повноважень і пріоритети в її діяльності¹⁴¹, закріплюють право кожного на захист своїх прав і свобод, у тому числі судом, поширюють юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі; визначають Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції – та суди загальної юрисдикції інститутами, що здійснюють судочинство (частина перша статті 55, частини перша, друга, третя статті 124, стаття 147).

¹³⁹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651 – VI // Офіційний вісник України. – № 37. – 2012. – Ст. 1370.

¹⁴⁰ Михеєнко М. Кримінальний процес України: підручник/М. М. Михеєнко, В. Т. Нор, В. П. Шибіко. – К.: Либідь, 1999. – С. 32; Никоненко М. Я. Поняття, види і зміст кримінально-процесуальних гарантій/М. Я. Никоненко // Науковий вісник НАВСУ. – 2001. – № 1. – С. 59-68.

¹⁴¹ Офіційний вісник України. – 2001. – № 28. – Ст. 1267. – С. 104; Шумило М. Є. Про принцип відповідальності держави перед особою у кримінальному судочинстві/М. Є. Шумило // Часопис Національного університету „Острозька академія». – 2010. – № 2. – С. 1-7.

Конституція України та законодавство України передбачають можливості опосередкованого доступу громадян до конституційного правосуддя¹⁴². Зокрема, у Законі України «Про Конституційний Суд України» громадянина визначено суб'єктом права на конституційне звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України (пункт 4 статті 13, стаття 43). Інституту конституційної скарги, що існує в багатьох демократичних країнах як дієвий засіб захисту порушених конституційних прав громадян, в Україні немає. Не можна погодитися з тим, що відсутність конституційної скарги в Україні компенсується правом на конституційне звернення фізичних і юридичних осіб до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України, хоча окремі вчені розглядають інститут конституційного звернення як обмежений вид індивідуальної конституційної скарги¹⁴³, а Венеціанська Комісія вважає, що таке звернення в Україні за своєю суттю виконує функцію нормативної конституційної скарги¹⁴⁴.

На відміну від України, у державах із традиційною системою конституційного контролю право на звернення до органу конституційної юрисдикції належить кожному суб'єкту, який має право на звернення до суду. Досвід демократичних країн дає змогу переконатися, що конституційні права і свободи забезпечуються реальними юридичними гарантіями, які відповідають приписам правової держави за умови наявності законодавчо закріпленої можливості не лише звернутися за їх захистом до суду загальної юрисдикції, а й скористатися спеціальною процедурою захисту в органі конституційного контролю. Звернення з конституційною скаргою є дієвим інструментом і однією з основних гарантій забезпечення конституційно-правового статусу особи та важливим засобом практичного розвитку конституційної демократії. Зважаючи на феномен Конституції України, змістовне визначення місця, ролі й повноважень Конституційного Суду України, який здійснює конституційну юрисдикцію й забезпечує гарантії взаємовідносин суспільства, держави і особи, є підстави вважати визначальним критерієм актів, дій чи бездіяльності їх конституційність, відхилення від якої зумовлює їх юридичну нікчемність¹⁴⁵.

¹⁴² Ткачук П. М. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні/П. М. Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4-5. – С. 78.

¹⁴³ Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія/О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К.: Атіка-Н, 2010. – С. 36.

¹⁴⁴ Див.: Par 78 of Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165_13720/](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720/)

¹⁴⁵ Селіванов А. О. Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя/А. О. Селіванов. – К.: Логос, 2012. – С. 56.

Конституційна скарга як специфічний інструмент захисту конституційних прав і свобод надає громадянину можливості вступати у правовий спір із законодавцем, державою та її органами як стороні спору та бути активним і дієвим суб'єктом процесу управління державою і суспільством. Конституційна скарга захищає як індивіда, так і його суб'єктивні права і свободи в усіх сферах суспільного життя, отже, сприяє реалізації засадничого принципу правової держави, який полягає у зв'язаності всіх гілок влади Конституцією і законами України, що гарантують права людини.

Завдання щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина як найвищої конституційної цінності засобами конституційної юрисдикції поряд із завданням гарантування верховенства Основного Закону України на всій території України має стати однією з основних функцій Конституційного Суду України. За умови обмеженого індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя Конституційний Суд України як інститут у механізмі захисту прав людини для індивіда стає неефективним інструментом, доступним здебільшого для політиків у вирішенні ними політичних проблем.

Запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги є логічним кроком на шляху доступу індивіда до конституційного правосуддя в Україні. У національному судочинстві конституційна скарга має стати надзвичайно «потужним інститутом конституційної діагностики національної правової системи»¹⁴⁶; зможе істотно поглибити процес конституціоналізації суспільних відносин; формуватиме у індивіда впевненість у тому, що він живе в демократичній правовій державі; буде дієвим засобом ініціювання громадянами вирішення важливих конституційних проблем; сприятиме захисту прав людини за допомогою конституційного судочинства; виступатиме ефективним чинником зміцнення демократії й громадянського суспільства; слугуватиме розвитку конституційної доктрини.

При обранні моделі індивідуального доступу громадянина до конституційного правосуддя в Україні через інститут конституційної скарги слід звернути увагу на класичну форму конституційної скарги в Німеччині, де кожна людина, яка вважає свої конституційні права порушеними, може безпосередньо звернутися до Федерального Конституційного Суду з метою конституційного контролю правозастосовного акта (в окремих випадках – нормативного акта). Заслугує на увагу приклад Боснії і Герцеговини, у законодавстві якої закріплено право громадян на звернення до Конституційного Суду з приводу будь-яких рішень, винесених будь-якою судовою інстанцією, якщо суб'єкт звернення вважає, що порушено положення Конституції. В Албанії встановлено право Конституційного Суду вирішувати

¹⁴⁶ Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія/О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К.: Атіка-Н, 2010. – С. 43.

питання остаточного рішення за скаргами приватних осіб про порушення їх конституційних прав на ведення належного за законом судового процесу після вичерпання всіх юридичних засобів захисту цих прав (стаття 131 Конституції Албанії). У Конституції Вірменії передбачено право кожної особи звернутися до Конституційного Суду в конкретній справі, якщо щодо неї існує остаточне рішення суду та вичерпано всі засоби судового захисту (пункт 6 статті 101). Таке право для громадян встановлено Конституцією Російської Федерації.

Конституційна скарга має бути допустимою стосовно не лише законів, а й інших правових актів, перевірка конституційності яких віднесена до повноважень Конституційного Суду України. Україна, маючи за мету тісну інтеграцію нашої країни у міжнародну правову систему, повинна запровадити модель конституційної скарги у повному обсязі, що надасть фізичним особам право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України у випадках, коли діяння (дії чи бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, їх нормативні чи правозастосовні акти реально загрожують конституційним правам і свободам людини або призвели до їх порушення.

Сучасні моделі предметної компетенції Конституційного Суду України та конституційного розмежування повноважень між гілками влади в Україні унеможливають заповнення ним прогалів правового регулювання тлумаченням Конституції та законів України чи надання оцінки конституційності цих прогалів, хоча вони можуть істотно порушувати права і свободи особи, викривляти їх сутність і зміст, що потребує реагування з боку органу конституційного контролю. Зокрема, це стосується забезпечення гарантій незалежності суддів Конституційного Суду України при їх звільненні.

Конституцією України кожному гарантується право оскарження в суді не лише конституційності актів, рішень та дій, а й бездіяльності публічно-владних суб'єктів, якими порушуються або можуть бути порушені конституційні права людини та громадянина, тому видається доцільним надання кожному індивіду права їх оскарження у Конституційному Суді України.

В аспекті досліджуваної проблеми особливий інтерес становить процедура *habeas corpus*, характерна для американської судової системи та судових систем деяких країн Латинської Америки. Постанова *habeas corpus* є судовим приписом, який має обов'язкову силу і містить наказ (вимогу) доставити затриманого до суду разом із доказами законності затримання. Відповідно до процедури *habeas corpus* затриманий може звернутися до суду зі скаргою на окремі положення кримінального закону, які, на його думку, порушують його конституційні права та є неконституційними, і з клопотанням про звільнення.

Наказ *habeas corpus* видається виключно за поданням вмотивованого клопотання, після вивчення якого суд оголошує висновок про правомірність або неправомірність обмеження. Найголовнішою частиною *habeas corpus* є вимога доставити затриманого до суду та надати суду письмове пояснення із зазначенням часу та підстав затримання. Доставка затриманого до суду є недостатньою без надання письмового пояснення відповідальною особою, відсутність якого тягне за собою судову відповідальність за невиконання розпорядження суду, так само надання пояснення є недостатнім без обов'язкового доставлення до суду затриманого (ув'язненого). Як виняток із правил допускаються дві підстави недоставлення ув'язненого до суду: 1) відсутність факту ув'язнення, однак відповідальна особа зобов'язана у поясненні надати щодо цього достовірні дані, ухилення від надання яких має наслідком видання судом наказу про арешт такої особи і порушення проти неї судового переслідування; 2) якщо затриманий (ув'язнений) не може бути доставлений до суду з причини хвороби (такий стан повинен засвідчуватися лікарями письмово медичним засобом захисту прав і свободи людини та громадянина – висновком або медичною довідкою).

Конституційне судочинство в Україні має свої сутнісні, організаційні, юрисдикційні та процесуальні особливості, водночас у процесі запровадження конституційної скарги воно має відповідати загальним засадам судочинства, визначеним Конституцією України, забезпечувати універсальні принципи та вимоги судового захисту прав людини: верховенство права; доступність; забезпечення права на захист; змагальність сторін та свободу у наданні ними суду своїх доказів і у доведеності перед судом їх переконливості; відкритість та гласність процесу розгляду конституційної скарги; рівність сторін конституційного судочинства перед законом і судом; конституційність, неупередженість правосуддя; обов'язковість рішень суду.

У законі, який визначатиме процедуру розгляду індивідуальної конституційної скарги судом, мають визначатися механізми реалізації принципу змагальності та рівності сторін – учасників конституційного провадження, що вимагатиме закріплення їх процесуального статусу у конституційному судочинстві, розширення можливостей, деталізації прав і обов'язків. Слід передбачити права сторін заявляти відводи, ознайомлюватися з матеріалами справи, подавати клопотання щодо проведення експертиз, залучати спеціалістів та мати доступ до їх висновків, викладати свої позиції у справі усно та письмово, давати запитання учасникам процесу тощо. У законі необхідно встановити вичерпний перелік процесуальних порушень, юридичне значення порушень процедур розгляду справи та передбачити юридично значимі наслідки, що можуть призвести до перегляду прийнятого судом рішення. Критерієм допустимості конституційної скарги має стати принцип субсидіарності.

Конфлікти та протиріччя у системі конституційного ладу в сучасній Україні

*Олександр Батанов,
доктор юридичних наук*

Сучасна Україна перебуває на черговому витку модернізації політичної системи суспільства. Сьогоднішні інновації та ініціативи у сфері державної влади та формування громадянського суспільства об'єктивно мають бути спрямовані на пошук адекватних відповідей на системні протиріччя і конфлікти, породжені як у рамках радянської політичної системи, так і в перші десятиліття незалежності України.

За роки становлення суверенної державності України питання про вирішення проблем такого характеру часом ставали дуже актуальними. І самі суб'єкти конституційних правовідносин, і теоретики конституційного права не мали для цього необхідного досвіду, що пояснюється, насамперед, тим фактом, що радянська ідеологія не визнавала навіть можливості існування конфліктів в «розвиненому соціалістичному суспільстві». Вважалося, що державно-правові конфлікти виключаються самим суспільним ладом. Проте конфлікти існували завжди, і радянська державно-правова практика, як правило, не використовувала демократичні методи їх вирішення, віддаючи перевагу насильницьким формам ліквідації протиріч, що виникали. Така державна політика продемонструвала свою помилковість подіями 1989-1991 років, коли влада вже не могла подолати ту колосальну кількість конфліктів, що визріли навколо неї і в ній самій, спричинивши ситуацію, коли сама влада із стабілізуючого суспільно-політичного чинника перетворилася на дестабілізуючий фактор нестабільності. Без перебільшення можна стверджувати, що цілковите ігнорування зарубіжного та вітчизняного досвіду розв'язання конституційних конфліктів і протиріч у процесі взаємовідносин громадянського суспільства і держави стало першопрчиною як помаранчевої революції 2004 року так і, особливо, Революції Гідності 2013-2014 років.

Слід констатувати, що спроби вирішити подібні протиріччя і запобігти породжуваним ними конфліктним ситуаціям конституційного характеру в період підготовки і прийняття чинної Конституції України призвели до того, що глобальні конституційні перетворення середини 90-х років минулого століття не тільки не нівелювали старих, а й породили значну кількість нових конституційних протиріч, більшість з яких торкнулася засад конституційного ладу України і створила певні передумови для порушення його цілісності, насамперед в аспекті взаємовідносин громадянського суспільства і держави. Істотно посилила ситуацію модернізація конституційної матерії у 2004 та

2010 роках, що дозволяє експертам у галузі конституційного права говорити про конфліктогенність Основного Закону та конституційної реформи, тобто їх здатність детермінувати соціально-політичні конфлікти і суперечності між громадянським суспільством і державою.

Водночас слід визнати, що порушення в конституційній доктрині проблеми аномалій, прогалин, дефектів і конфліктів в конституційному праві і правовій системі в цілому є свідченням того, що ми позбулися необґрунтованих надій та ілюзорних очікувань, пов'язаних з самою наявністю такого політико-правового явища, нехай навіть й унікального, як конституція і конституційне законодавство. Конституцію необхідно сприймати у всіх її реальних, а не ідеалізованих якостях, які відображають глибоку суперечливість її онтологічних, а відповідно і нормативно-правових характеристик. У світлі досягнень сучасного конституціоналізму очевидним є той факт, що ефективність конституційного регулювання, ступінь реальності проголошуваних конституцією демократичних цінностей та принципів багато в чому визначається глибиною її проникнення в природу соціальних конфліктів і протиріч сучасного громадянського суспільства і держави.

Важливо враховувати, що конституція за всієї космополітичності даного поняття є конкретно-історичним, соціокультурним і вже в цьому сенсі завжди – національно-специфічним явищем. Щодо цього на передній план висувається її дослідження як документа, що увібрав у собі все різноманіття соціальних протиріч в умовах політичних та економічних перетворень, і покликаної конституційно-правовими засобами сприяти їх вирішенню. Історія конституційного розвитку багатьох держав підтверджує той незаперечний факт, що конституція, в силу самої сутності даного явища, є політико-правовим відображенням і породженням соціальних протиріч суспільства в їх історичному розвитку¹⁴⁷.

Порушуючи питання щодо конфліктності у системі конституційного ладу та протиріччя між громадянським суспільством і державою ми, насамперед, ведемо мову про те, що в юридичній науці прийнято називати порушенням правонаступництва або континуїтету, тобто безперервності державно-правового розвитку. правонаступність означає забезпечення стійкості основ правової системи в процесі її розвитку, а проблема континуїтету виникає при зміні політичного режиму в державі під час соціальної революції, при виникненні нових держав або припиненні їх існування, при територіальних змінах у державі тощо. Тим самим підтримуються головні параметри еволюційного державно-правового процесу, що не змінюють систему влади та її конституційні інститути, основи конституційного ладу і законодавства.

¹⁴⁷ Бондарь Н. С. Конституционные пробелы и конфликты как отражение социальных противоречий: в контексте практики Конституционного Суда РФ/Н. С. Бондарь // Экономический вестник Ростовского государственного университета. Terra Economicus. – 2010. – Том 8. – № 1. – С. 70-71.

Конституційний розвиток більшості держав світу має циклічний характер. Україна у своїй конституційній історії також зазнала кілька циклів розвитку, які, як правило, супроводжувалися або катастрофічними переходами від однієї моделі політичної системи до іншої, або черговою конституційною чи політичною кризою. Тому згадка про правонаступництво й його так звані розриви в аспекті конституційного права пов'язана виключно з його провідною роллю в побудові і функціонуванні правової системи. Такі «перерви», «розриви» пов'язані або з формуванням нової влади, або докорінними реформами конституції і законодавства.

У зв'язку з цим питання, що стало першопричиною нестійкості конституційного розвитку політичної системи України є досить цікавим у доктринально-пізнавальному плані і, на жаль, злободенним з погляду сучасної конституційної ситуації в Україні.

Вагому, хоча далеко не детермінуючу, роль в подібній нестійкості конституційного розвитку України відіграють системні протиріччя і конфлікти, що існують в механізмі взаємовідносин громадянського суспільства і держави. Причому йдеться не тільки і не стільки про можливу суперечливість конституції як документа, що має вищу юридичну силу, а про реалістичність конституційних положень, їх реалізованості та фактичної складової, тобто про те, що прийнято називати фактичною конституцією.

Можливо, саме тому серед чинників, що руйнують основи конституційного ладу або являють потенційну небезпеку для нього дослідники називають не тільки наявність суперечностей та прогалин в нормативних правових актах різного рівня, а й недоліки механізму реалізації прийнятих нормативних правових і правозастосовних актів, а також відповідальності за їх невиконання, відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності органів державної влади, посадових осіб за дії, що порушують засади конституційного ладу або являють потенційну небезпеку їх порушення, антиконституційні цілі діяльності громадських об'єднань, зростання злочинності, системне проникнення організованої злочинності у публічно-владні структури, політичний, національний, релігійний екстремізм і тероризм як вищі форми їх прояву, економічне розшарування населення, відсутність соціального партнерства між державною владою і громадянським суспільством тощо.

Бурхливі й суперечливі події нашого життя з усією очевидністю ілюструють роль конституції як його правового фундаменту. І зрозуміло, чому вищим обов'язком всіх органів і посадових осіб державної влади є дотримання духу і букви конституції, виконання якої – складний і тривалий процес з безліччю учасників.

Дії державних і громадських організацій, підприємств і установ в руслі конституції означають дотримання правових умов. Йдеться, насамперед,

про вірне розумінні конституційних ідей, принципів, правильне тлумачення норм конституції, пряме застосування конституційних норм не час від часу, а систематично, повсякденно, не шукаючи їх компенсації в підзаконних актах. Необхідні як чітка функціонально-орієнтована діяльність органів усіх гілок державної влади, усіх ланок державного апарату, спрямована на вирішення господарсько-економічних, соціально-культурних та інших завдань, так і встановлення ділових взаємовідносин законодавчої, виконавчої та судової влади. Тим самим реалізація конституційних положень сприяє ефективності і високому авторитету державної влади, запобігає державним, політичним, міжнаціональним конфліктам, нарешті, забезпечує стабільність у суспільстві.

Слід зазначити, що існують певні відмінності між конституційними протиріччями і конфліктами. Їх доцільно розглядати як причину і наслідок. Протиріччя найчастіше мають статичний характер і зводяться, як правило, до певних колізій, невідповідностей, неузгоджень і різночитань в конституційній регламентації суспільних відносин, абстрактності і неконкретності конституційних формулювань і приписів тощо. Не випадково саме суперечності між нормами в конституційному праві називають конституційними колізіями, наслідком яких можуть бути конституційні конфлікти і кризи, небажані для будь-якої влади¹⁴⁸. Тобто протиріччя – це ще не конфлікт, а свого роду мінлива рівновага протилежностей, яка потенційно містить можливість переходу в конфліктний стан. У той же час факт наявності будь-якого протиріччя є фундаментальною ознакою конфлікту¹⁴⁹.

Конфлікт як наслідок подібних протиріч і колізій в конституційній матерії має функціонально-динамічний характер. Не випадково в науковій літературі, під конфліктом розуміється „... специфічний спосіб взаємодії двох і більше систем або компонентів однієї системи в ході їх спільного функціонування, який породжується ресурсно-комунікаційними протиріччями між ними, розвиває ці протиріччя до рівня протиборства, вирішує суперечності, що виникли, кризовим або безкризовим шляхом і породжує нові протиріччя»¹⁵⁰. Конфлікт є такою самою характеристикою системи, як і цілісність, взаємозалежність елементів, структурність, ієрархічність. Його динаміка значною мірою залежить від стратегії поведінки його учасників (співробітництво, суперництво, компроміс, поступливість, уникання)¹⁵¹.

¹⁴⁸ Шульженко Ю. Л. Конституционные коллизии/Ю. Л. Шульженко // Юридическая энциклопедия/отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 447.

¹⁴⁹ Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні: монографія/А. Єзеров. – Одеса: Юрид. л-ра, 2008. – С. 20-22.

¹⁵⁰ Новосельцев В. И. Системный анализ: современные концепции/В. И. Новосельцев. – Воронеж: Кварта, 2001. – С. 320.

¹⁵¹ Казміренко В. П. Конфлікт/В. П. Казміренко // Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998-2004. – Т. 3: К – М. – 2001. – С. 335.

Найчастіше як конституційні протиріччя, так і конституційні конфлікти мають яскраво виражений політичний характер або тісно пов'язані з політикою. Традиційно вони визначаються дослідниками як різновид соціальних протиріч і конфліктів, ядром яких є проблема публічної влади. Саме конфлікти влади або конфлікти з владою абсолютно справедливо відносять до числа найбільш важких. Орієнтація на публічну владу імпліцитно припускає зіткнення і розв'язання протиріччя чи конфлікту за допомогою панування однієї сторони колізійних відносин над іншою. Публічна влада у суспільстві є свого роду центром соціального тяжіння.

Доречно щодо цього підкреслити, що в конституціях цілої низки держав закріплено принцип непорушності влади і непорушності конституційного ладу. Частини третя і четверта статті 5 Конституції України свідчать: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу». Такі діяння караються законом відповідно до Кримінального кодексу України.

Суспільно-політична практика дає іншу картину. Це і незабезпечення повноважень органу публічної влади матеріальними та іншими ресурсами, зловживання повноваженнями або обмеження деяких повноважень органу, втручання в діяльність, блокування діяльності органу, фактичне привласнення чужих повноважень, перебудова системно-владних відносин, незаконне призупинення діяльності, створення паралельних, часто неконституційних, нелегальних структур, заборона і розпуск органу, відкрите протиборство.

Функціональний поділ державної влади на три гілки, швидко сприйнятий вітчизняною конституційною доктриною і практикою останніх десятиліть, не повинен породжувати ілюзію щодо наявності протиріч тільки у межах цієї системи координат. Відповідні органи державної влади дійсно перебувають на очах у всіх. Тим часом державна влада є лише одним з елементів держави, яка являє собою складну соціальну систему, як то: влада, громадяни, територія й кордони, законодавство, бюджет, податки, функції та компетенція, офіційне представництво в світовому співтоваристві тощо. Ці елементи синергетично взаємопов'язані між собою і перебувають у вельми рухомому співвідношенні.

Тому існує відособлена група протиріч і конфліктів, яку можна визначити як системні конституційні протиріччя і конфлікти, що являють собою колізію функцій і компетенції окремих органів публічної влади чи просте зіткнення інтересів партій та їх об'єднань, груп впливу, громадських об'єднань. Причиною виникнення більшості з них стає не тільки характер політичної системи, що виявляється в особливостях її організації, а й сама конфігурація всього конституційного ладу і, насамперед, засад взаємодії громадянського суспільства та державної влади. Такі конфлікти найчастіше породжують

питання не про завоювання або узурпацію влади, не про зміну суб'єкта публічної влади, а, скоріше, про зміну засад організації політичної системи або навіть засад конституційного ладу.

Ось чому, говорячи про суперечності і конфлікти в процесі взаємовідносин громадянського суспільства і держави, слід враховувати, що це, насамперед, юридичні протиріччя і конфлікти, які виникають у сфері конституційного права. Їх особливостями, як і більшості юридичних конфліктів, є зв'язаність конфлікту правовими відносинами, наявність правових ознак суб'єктів та об'єктів конфлікту, можливість розв'язання правовими методами, галузева визначеність, наявність юридичних наслідків, можливість застосування примусових заходів в процесі вирішення, наявність спеціальної юридичної процедури дозволу тощо¹⁵².

Водночас конституційні суперечності і конфлікти між громадянським суспільством і державою мають специфічні характеристики. Адже їх учасниками є народ, територіальні громади, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, політичні партії, опозиція. Об'єктами і предметами, щодо яких виникає конфлікт, є права і свободи людини, суверенітет, територія, публічна влада, функції та компетенція органів публічної влади. Тому наявність системних конституційних протиріч і конфліктів загрожує існуванню конституційного ладу в цілому. З іншого боку, цей фактор виявляє те істотне протиріччя, яке є джерелом конституційного розвитку суспільства та його систем (політичної, економічної, духовної тощо), насамперед політичної системи.

Політичні системи поділяються на два основних типи: демократичні та недемократичні. Демократичні системи, як правило, відкрито визнають конфлікт інтересів у боротьбі за владу, за участь в ній з метою утвердження власної інтерпретації та більш повної реалізації спільної для всіх системи цінностей – справедливості і свободи. Політична свобода розуміється як ідеал «правового громадського стану», що розрізняє моменти свободи, рівності, самостійності. Моральна дійсність політичної системи, історично здійснювана як вільне самовизначення індивідів до системи, містить у собі як цілі та цінності суверенітет, рівність прав і свобод, справедливість, утверджує тотожність моральності й політики.

Недемократичні системи заперечують конфлікт інтересів і розглядають суспільство як цілісну систему на рівні його сутності. Суспільні протиріччя розглядаються як визначеність історичної фази розвитку суспільства. Однак нестабільність інститутів і структур, гострота конфліктних ситуацій і криза

¹⁵² Ішмуратов А. Т. Конфліктологія юридична/А. Т. Ішмуратов, С. В. Бобровник // Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998-2004. – Т. 3: К – М. – 2001. – С. 336.

влади, яка породжується ними, характеризується як іманентна властивість політичних систем, що функціонують в недемократичних країнах¹⁵³.

Системні протиріччя і конфлікти між громадянським суспільством і державою можуть мати і системоутворюючий характер, якщо вони продукують форми, що сприяють їх виникненню і стійкості їх перебігу. Іноді вони можуть виконувати і позитивну функцію. Негативним фактором може бути відсутність конституційно передбачених механізмів їх уникнення і подолання, небажання гасити такі протиріччя і шукати шляхи виходу з конфлікту, його свідоме розпалювання. Безперечно, в цьому виявляється негативна функція конфлікту.

З урахуванням цього, під системними конституційними конфліктами слід розуміти гостру форму відкритого протистояння в політико-правовій взаємодії пріоритетних суб'єктів конституційно-правових відносин (народ, держава, органи державної влади, територіальні громади), що виражаються в їх діях (бездіяльності) щодо найвищих конституційних цінностей (людське життя, свобода, права людини, влада, суверенітет), їх визнання, гарантування, захисту тощо. Як правило, причиною таких конфліктів є істотні суперечності в системі конституційного ладу в результаті взаємовідносин громадянського суспільства і держави.

Мабуть, найголовніше протиріччя в системі конституційного ладу України полягає в тому, що в Конституції України, з одного боку, закріплені досить високий рівень конституційних прав і свобод людини і громадянина, з іншого – визначена в ній система організації публічної влади неспроможна забезпечити і гарантувати більшість з цих прав. Розв'язання цієї суперечності, безперечно, має знаходити своє втілення не в звуженні прав і свобод, а у зміні організації публічної влади, її послідовній демократизації.

Саме існування цього протиріччя, сутність якого полягає в «розриві» між конституційно проголошеною системою прав і свобод та практикою їх реалізації, є причиною більшості конфліктів у системі конституційного ладу сучасної України. Насамперед, йдеться про конфліктність відносин у системі координат «людина – громадянське суспільство – держава», тобто конституційно-правових відносин, що характеризують, в першу чергу, людський і політичний вимір засад конституційного ладу.

Подібна конфронтація людини, громадянського суспільства і держави – це один з основних системних конфліктів, що виникає в процесі інституціоналізації конституційного ладу, структурування політичної системи та найбільш значущих інститутів громадянського суспільства, що свідчать про демократизм Конституції України: державна влада функціонує на прин-

¹⁵³ Васацкий А. А. Системные конфликты в процессе становления современной политической системы России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии (политические науки)»/А. А. Васацкий. – СПб., 2008. – С. 9-10.

ципах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (стаття 6), визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 7), визнання і дія принципу верховенства права (стаття 8), політичний плюралізм, свобода політичної діяльності та багатопартійність (статті 15, 36, 37) тощо, а також інших систем (економічної, соціальної, духовної), в основі яких ідеологічне різноманіття і заборона цезури (стаття 15), соціальна спрямованість економіки, рівність усіх суб'єктів права власності перед законом (стаття 13) і свобода підприємницької діяльності (стаття 42) тощо.

Найчастіше протиріччя і конфлікти в процесі конституційних взаємовідносин громадянського суспільства і держави породжують стереотипи конституційної неслухняності або супроводжуються такими формами патології конституційної поведінки й негативної конституційно-правової активності, як конституційний цинізм, конституційний нігілізм, конституційний скепсис, конституційний інфантилізм тощо. Носіями подібної негативної «конституційної енергії» можуть бути як окремі громадяни, так і посадові особи держави.

Наслідком цього може стати не тільки конституційна криза, а й повне відчуження громадян від влади або її окремих інститутів, що, з одного боку, загрожує руйнуванням засад конституційного ладу і державності, а, з іншого, – здатністю породити зворотну реакцію, «запустивши» в дію конституційний інститут «народного захисту» конституційного ладу. Підставою його легального застосування є реальна і масштабна загроза стабільності влади та її інститутів, правам і свободам людини і громадянина, коли інших засобів вже немає. Події Революції Гідності є тому вагомим доказом.

Знову процитуємо частини третю і четверту статті 5 Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу». Оскільки дані норми знаходяться у прямому зв'язку з частиною другою цієї самої статті, згідно з якою носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, їх можна і потрібно трактувати як інститут «народного самозахисту». Події помаранчевої революції і Революції Гідності в Україні, як і інших «оксамитових» революцій, показали силу народного обурення.

Зміна, відповідно, може носити як еволюційний, так і революційний характер, часто пов'язаний не тільки з перестановкою чи кардинальної зміною політично пануючих еліт або серйозними змінами в конституційному законодавстві. Перш за все, йдеться про зміну світогляду і стереотипів конституційної поведінки всіх суб'єктів конституційних правовідносин, їх переорієнтацію на фундаментальні конституційні цінності, передусім – права і свободи людини, верховенство права, формування на їх основі конститу-

ційної культури та конституційної правосвідомості, відсутність яких руйнує цілісну матерію конституційного ладу і сучасного конституціоналізму.

По суті, перед суспільством і державою постає завдання формувати, розвивати, зміцнювати те, що Р. Байніязов називає конституційним духом суспільства. Без нього не приживеться жодна конституція, адже він є джерелом конституційного облаштування, розвитку, функціонування державності, прищеплення громадянину конституційно-юридичних устремлень¹⁵⁴.

Розуміння політико-правової природи протиріч і конфліктів між громадянським суспільством і державою, їх понятійна, сутнісна, змістова та видова характеристика несе особливе навантаження і означає не просто фіксацію юридичного та фактичного стану конституційного ладу, а також політичної, соціальної та інших систем суспільства, а є ключовою умовою стабілізації всіх конституційно-правових явищ і процесів.

Конституційна практика, яка ґрунтується на спрощеному розумінні протиріч і конфліктів між громадянським суспільством і державою, наприклад, їх зведення до базових складових політичної системи суспільства, створює умови для виникнення подібних протиріч і деструктивного перебігу відповідних конфліктів. Навпаки, політичні режими, які прагнуть до виявлення існуючих протиріч і конфліктів у системі конституційного ладу і легітимації їх через створення посередницьких структур, забезпечують простір політичної свободи, створюють стабілізуючі передумови позитивного розвитку існуючої політичної системи та громадянського суспільства.

¹⁵⁴ Байніязов Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений»/Р.С. Байніязов. – Саратов, 2006. – С. 43.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ

Індивідуальна конституційна скарга: на шляху до оптимальної моделі захисту прав людини

Дейнюс Жалімас,

*професор, доктор права, Голова Конституційного
Суду Литовської Республіки*

1. Необхідність запровадження індивідуальної конституційної скарги. Індивідуальна конституційна скарга є особливим засобом правового захисту, що забезпечує можливість особі, яка вважає свої конституційні права порушеними, звернутися до конституційного суду і вимагати перевірки рішення, прийнятого органами державної влади.

Становлення інституту індивідуальної конституційної скарги є загальною тенденцією сучасного європейського конституціоналізму. Ширша або вужча модель конституційної скарги вже існує в Албанії, Андоррі, Австрії, Іспанії, Косово, Латвії, Ліхтенштейні, Македонії, Німеччині, Польщі, Росії, Сербії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Хорватії, Чеській Республіці, Чорногорії, Швейцарія, на Кіпрі і Мальті. Можна припустити, що активне запровадження механізму конституційної скарги може розглядатися у правовій думці майбутнього як певний етап еволюції конституціоналізму¹⁵⁵.

Правова система Литви не передбачає інституту індивідуальної конституційної скарги, який дозволив би особі безпосередньо звернутися до Конституційного Суду Литовської Республіки. Проте більшість литовських представників правової думки підтримують запровадження індивідуальної конституційної скарги. Стверджується, що саме індивідуальна скарга зробить конституційну систему захисту прав людини повністю когерентною з правового погляду¹⁵⁶, а становлення цього інституту розглядається невід'ємною частиною конституціоналізації права¹⁵⁷.

Варто зазначити, що можливість особи безпосередньо отримати доступ до конституційного суду є ефективним засобом уникнення надмірного навантаження Європейського суду з прав людини. Статистичні дані, представлені ЄСПЛ, засвідчують, що ті країни, в яких існує механізм конституційної скарги, мають меншу кількість скарг до ЄСПЛ, ніж ті, які не мають такого

¹⁵⁵ Pūraitė-Andrikienė D. Individualus konstitucinis skundas kaip veiksmingas žmogaus teisių apsaugos ir konstitucionalizmo plėtros instrumentas [Індивідуальна конституційна скарга як ефективний інструмент захисту прав людини та розвитку конституціоналізму] // Teisė. – 2015. – № 96. – С. 206-207.

¹⁵⁶ Sakalauskas J. Individualus konstitucinis skundas. Diskusijos tęsiamos... [Індивідуальна конституційна скарга. Обговорення тривають...] // *Justitia*. – 2005. – № 5 (13). – С. 14-15.

¹⁵⁷ Abramavičius A. Konstitucinio skundo samprata ir reikšmė konstitucinėje teisminėje kontrolėje [Концепція конституційної скарги та її значення для конституційного судового контролю] // *Jurisprudencija*. – 2007. – № 11 (101). – С. 15.

інституту¹⁵⁸. Практика ЄСПЛ підтверджує позицію, згідно з якою індивідуальна конституційна скарга є дієвим національним засобом правового захисту, що має бути вичерпаним напередодні звернення до ЄСПЛ (див., наприклад, Рішення ЄСПЛ від 25 листопада 2014 року щодо прийнятності у справі *Larionovs v. Latvia* і *Tess v. Latvia*, заяви № 45520/04 і № 19363/05).

Необхідність запровадження конституційної скарги у правовій системі Литви виникає із загальних передумов, викладених у Конституції Литовської Республіки та в офіційній конституційній доктрині, сформульованій Конституційним Судом: 1) особа, конституційні права і свободи якої порушуються, має право звернутися до суду (стаття 30 (1) Конституції)¹⁵⁹; 2) Конституційний Суд є органом судової влади¹⁶⁰; 3) Конституція є актом прямої дії (стаття 6 (1) Конституції); 4) кожен може захищати свої права, посиляючись на Конституцію (стаття 6 (2) Конституції). Логічним продовженням цих положень є те, що особа, яка вважає, що її конституційні права і свободи були порушені, повинна мати право подати індивідуальну конституційну скаргу до Конституційного Суду Литовської Республіки.

2. Підготовка до запровадження індивідуальної конституційної скарги. Хоча у Литві все ще не існує інституту індивідуальної конституційної скарги, певні кроки на шляху до її запровадження вже зроблено: 4 липня 2007 року Сейм затвердив Концепцію індивідуальної конституційної скарги (далі – Концепція)¹⁶¹. Вона декларує, що «рівень» демократії в політичній системі визначається обсягом прав людини і ступенем їх реалізації. Таким чином, індивідуальна конституційна скарга вважається одним із основних інструментів захисту прав і свобод людини.

У Концепції запропоновано такі критерії прийнятності індивідуальних конституційних скарг.

1. *Ratione personae* – скарга може бути подана до Конституційного Суду Литовської Республіки лише приватною особою, у тому числі юридичною особою (зокрема, компанією, політичною партією, іншою організацією), яка стала жертвою порушення своїх конституційних прав чи свобод. Це означає, що концепція не ініціює введення моделі *actio popularis*, коли будь-яка

¹⁵⁸ Європейська Комісія «За демократію через право». Проект дослідження доступу громадян до конституційного правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 004-e.aspx)

¹⁵⁹ Конституція Литовської Республіки // Офіційний вісник *Valstybės žinios*. – 1992. – № 33-1014; 1996. – № 64-1501; 1996. – № 122-2863; 2002. – № 65-2629; 2003. – № 14-540; 2003. – № 32-1315; 2003. – № 32-1316; 2004. – № 111-1423; 2004. – № 111-4124; 2006. – № 48-1701.

¹⁶⁰ Зокрема, Рішення Конституційного Суду Литовської Республіки від 6 грудня 2012 року // Офіційний вісник *Valstybės žinios*. – 2012. – № 142-7457.

¹⁶¹ Постанова Сейму Литовської Республіки від 4 липня 2007 року про затвердження Концепції індивідуальної конституційної скарги // Офіційний вісник *Valstybės žinios*. – 2007. – № 77-3061.

особа може подавати конституційну скаргу, навіть якщо її конституційні права не порушувалися.

2. *Ratione materiae* – предметом скарги може бути закон або інший правовий акт, ухвалений Сеймом, акт Президента Литви або акт уряду, який слугував правовою підставою для прийняття індивідуального рішення, можливо, порушуючи конституційні права і свободи; спірні правові акти також підпадають під загальну компетенцію конституційного контролю Конституційного Суду Литовської Республіки. Це означає, що предметом індивідуальної конституційної скарги не може бути, наприклад, наказ або акт міністра. Згідно з позицією Венеціанської Комісії, конституційний контроль нижчих правових актів має належати до компетенції адміністративних судів¹⁶². Проте деякі органи конституційної юрисдикції, наприклад, Латвії та Польщі, залишають за собою право переглядати не лише правові акти парламенту, президента й уряду на відповідність конституції (як це пропонується у Концепції), а й на відповідність інших нормативних актів або їх частин нормам (актам) вищої юридичної сили. Однак у такому випадку повноваження конституційного суду будуть надмірно розширеними і він може переважуватися розглядом справ, не настільки важливих з погляду захисту прав людини.

3. *Вичерпання засобів правового захисту* – зацікавлена особа має використати всі інші доступні ефективні засоби правового захисту (передусім, розгляд справи іншими судами). Таку вимогу закріплено в більшості держав, які мають інститут індивідуальної конституційної скарги. Наприклад, у Польщі необхідною умовою для звернення до Конституційного Трибуналу зі скаргою щодо конституційності закону чи іншого нормативно-правового акта є рішення, прийняте останньою судовою інстанцією (стаття 64 Закону про Конституційний Трибунал Республіки Польща)¹⁶³. Однак існують деякі винятки. Наприклад, положення статті 19² (3) Закону про Конституційний Суд Латвійської Республіки¹⁶⁴ має оцінюватися позитивно, оскільки воно надає можливість звернутися до Конституційного Суду до того, як усі інші правові засоби будуть вичерпані, у випадках, коли розгляд конституційної скарги має загальне значення або коли істотної шкоди заявнику не можна уникнути шляхом застосування загальних засобів захисту прав.

¹⁶² Європейська Комісія «За демократію через право». Проект дослідження доступу громадян до конституційного правосуддя. – С. 28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 004-e.aspx)

¹⁶³ Закон про Конституційний Трибунал Республіки Польща від 25 червня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://trybunal.gov.pl/en/about-the-tribunal/legal-basis/the-constitutional-tribunal-act/>

¹⁶⁴ Закон про Конституційний Суд Латвійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=9>

4. *Ratione temporis* – зацікавлена особа повинна подати скаргу протягом відносно короткого періоду – три місяці з моменту прийняття остаточного рішення у справі. Слід зазначити, що такий самий термін встановлено в Польщі (стаття 64 Закону про Конституційний Трибунал Республіки Польща), водночас Латвія обрала триваліший період – шість місяців після набуття чинності рішення, прийнятого останньою інстанцією (стаття 19² (4) Закону про Конституційний Суд Латвії).

5. Спеціальна процедура прийнятності – питання про прийнятність має вирішуватися на попередньому етапі одним суддею або відповідною колегією Конституційного Суду Литовської Республіки.

Таким чином, Концепція пропонує запровадити в Литві модель нормативної конституційної скарги, а не повної конституційної скарги. Конституційний Суд Литовської Республіки не розглядатиме справу цілком, а лише конституційність правового акта, застосованого у цій справі. Для порівняння: особливістю моделі повної конституційної скарги є те, що індивідуальна конституційна скарга може бути подана не тільки щодо конституційності правової норми, яка лежить в основі конкретного рішення, а й стосовно застосування цієї норми судовими або іншими органами державної влади. Модель повної конституційної скарги існує, наприклад, в Австрії, Іспанії, Німеччині та Чехії. Однак у дослідженні «Про доступ громадян до конституційного правосуддя», підготовленому Венеціанською Комісією в 2010 році, зазначено, що відносини між конституційним судом та судами загальної юрисдикції менш конфліктні в системах із нормативною конституційною скаргою, ніж із повною, оскільки конституційні суди не розглядають безпосередньо застосування конкретного правового акта судом загальної юрисдикції¹⁶⁵. До безперечних переваг нормативної конституційної скарги належать зниження напруженості у відносинах між верховним судом і конституційним судом, оскільки останній не стає «над-верховним судом», і уникнення надмірного обсягу роботи.

3. Можливі причини затримки запровадження індивідуальної конституційної скарги в Литві. Як уже зазначалося, індивідуальну конституційну скаргу в Литві донині не запроваджено. Зважаючи на те, що в 2008 році вибухнула глобальна економічна криза, реалізацію Концепції індивідуальної конституційної скарги відкладено на невизначений термін, оскільки існував ризик додаткового фінансового навантаження на державу. Таким чином, склалася парадоксальна ситуація, коли загальновизнані ідеї про створення ефективної системи захисту прав людини не могли бути втіленими в життя внаслідок глобального економічного спаду. Проте фінан-

¹⁶⁵ Європейська Комісія «За демократію через право». Проект дослідження доступу громадян до конституційного правосуддя. – С. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 004-e.aspx)

совий аспект, пов'язаний із запровадженням індивідуальної конституційної скарги, є лише однією із причин його затримки.

Два аргументи не на користь запровадження індивідуальної конституційної скарги виникають із практичних міркувань.

Перший полягає в тому, що Конституційний Суд Литовської Республіки буде перевантажений поданнями і ефективність його роботи значно знизиться. Наприклад, справи за індивідуальними конституційними скаргами становлять приблизно 95 відсотків від обсягу роботи Федерального Конституційного Суду Німеччини. Крім того, Конституційний Суд Словенії після отримання щорічно близько 4000 індивідуальних конституційних скарг навіть звернувся до національного законодавця з проханням обмежити можливість громадян звертатися до Суду¹⁶⁶.

Другий аргумент стосується обмежених результатів індивідуальної конституційної скарги порівняно з високими витратами, яких вона потребує. Дані конституційних судів, як правило, показують, що лише невелика кількість індивідуальних конституційних скарг (2-5 відсотків) задовольняються¹⁶⁷. Опитування громадської думки засвідчують, що Конституційний Суд Литовської Республіки має набагато більшу довіру громадськості порівняно з іншими литовськими судовими органами. Але при запровадженні індивідуальної конституційної скарги існує ризик невиправдання очікувань людей, що може погіршити громадську думку стосовно Конституційного Суду.

Ще один аргумент – політичний: нібито при запровадженні індивідуальної конституційної скарги Конституційний Суд Литовської Республіки узурпує повноваження політичної влади. Один зі скептиків індивідуальної конституційної скарги французький конституціоналіст Л. Фаворьо, обговорюючи можливість запровадження індивідуальної конституційної скарги у Франції, писав, що надання цього права громадянам послабить автономію парламенту¹⁶⁸. Понад усе він боявся, що надання індивідуального доступу до конституційного суду змінить традиційний баланс повноважень між

¹⁶⁶ Європейська Комісія «За демократію через право». Проект дослідження доступу громадян до конституційного правосуддя. – С. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 004-e.aspx)

¹⁶⁷ Abramavičius A. Konstitucinio skundo samprata ir reikšmė konstitucinėje teisminėje kontrolėje [Концепція конституційної скарги та її значення для конституційного судового контролю] // *Jurisprudencija*. – 2007. – № 11 (101). – С. 17.

¹⁶⁸ Favoreu L. Sur l'introduction hypothétique du recours individuel direct devant le Conseil constitutionnel [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-10/sur-l-introduction-hypothetique-du-recours-individuel-direct-devant-le-conseil-constitutionnel.52373.html>

конституційним судом і парламентом¹⁶⁹. При запровадженні індивідуальної конституційної скарги кількість подань до Конституційного Суду Литовської Республіки, безсумнівно, зростає, збільшуючи таким чином кількість правових актів (або їх частин) органів політичної влади, які будуть визнані такими, що суперечать Конституції Литви.

Зазначені політичні причини небажання запроваджувати інститут індивідуальної конституційної скарги в Литві підтверджуються, принаймні, частково, заявами деяких політиків, а також окремими їх ініціативами щодо звуження повноважень, наданих Конституційному Суду Литовської Республіки. Під час економічної кризи такі пропозиції, що виникли як реакція на певні заходи жорсткої економії, визнано антиконституційними. Таким чином, несприятлива ситуація призвела до обговорення можливості розширення переліку суб'єктів, які мають право звернення до Конституційного Суду Литовської Республіки (тобто надання громадянам можливості прямого доступу до єдиного органу конституційної юрисдикції в Литві), і посилення обмеження повноважень державних органів щодо захисту прав людини.

4. Чи є непрямий доступ до конституційного правосуддя достатнім для захисту прав людини? Ймовірно, головний правовий аргумент, чому досі не запроваджено індивідуальної конституційної скарги в Литві, полягає у тому, що нинішня модель конституційного контролю є цілком достатньою, оскільки вона забезпечує можливість непрямого доступу до Конституційного Суду Литовської Республіки. Особи можуть відстоювати свої конституційні права в судах загальної юрисдикції та судах спеціальної компетенції (адміністративне судочинство). Перевагою такого непрямого доступу є те, що суди загальної юрисдикції «служать вартовими», захищаючи Конституційний Суд Литовської Республіки від необґрунтованих або повторюваних запитів. Слід зазначити, що подання від судів становлять більшу частину справ, які розглядає Конституційний Суд Литовської Республіки. Наприклад, у 2014 році – це 90 відсотків усіх заяв, отриманих Конституційним Судом Литовської Республіки.

Варто наголосити, що це є обов'язком, а не лише правом або питанням розсуду судів звертатися до Конституційного Суду Литовської Республіки в кожному випадку, коли вони мають серйозні сумніви щодо конституційності чинного правового акта. Цей висновок впливає з положення статті 110 (2) Конституції Литви («суддя зупиняє розгляд справи і звертається до Конституційного Суду»), а також із тлумачення цієї норми Конституційним Судом Литовської Республіки. Конституційний Суд дійшов висновку (зокрема, у Рішенні від 24 жовтня 2007 року), що у випадках, коли під час розгляду

¹⁶⁹ Tsereteli N. Mechanism of Individual Complaints – German, Spanish and Hungarian Constitutional Courts – Comparative Analysis [Механізм індивідуальних скарг – німецький, іспанський та угорський конституційні суди – порівняльний аналіз] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.etd.ceu.hu/2007/tsereteli_nino.pdf

справи у суду виникають сумніви щодо того, чи не суперечить Конституції Литви статутний закон (або інший правовий акт), який застосовується, він повинен звернутися до Конституційного Суду Литовської Республіки для ухвалення відповідного рішення. Доки Конституційний Суд приймає рішення з цього питання, розгляд справи у першому суді не може продовжуватися. Якщо суд не призупиняє розгляд справи, не звертається до Конституційного Суду Литовської Республіки і якщо правовий акт, відповідність якого Конституції Литви є сумнівною, буде застосований, суд ризикує прийняти несправедливе рішення.

Крім того, повноваження звернутися до Конституційного Суду Литовської Республіки надається як судам загальної юрисдикції, так і адміністративним, незалежно від їхнього місця в судовій системі, тобто судам першої інстанції (місцевим судам, обласним судам у деяких випадках і обласним адміністративним судам), апеляційним судам (обласним судам у деяких випадках, Верховному адміністративному суду і апеляційному суду), а також суду касаційної інстанції (Верховному Суду). Основна відмінність від української системи полягає в тому, що всі суди можуть звернутися до Конституційного Суду Литовської Республіки безпосередньо, без залучення будь-якого вищого проміжного суду. В Україні, якщо суд має сумніви під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції і вирішення питання про конституційність підпадає під юрисдикцію Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України стосовно подання клопотання до Конституційного Суду України. Можливість для всіх судів безпосередньо звернутися до конституційного суду надає ефективніший захист прав людини. Прямий доступ також кореспондується з належним здійсненням правосуддя, оскільки всі судді рівні у своєму праві здійснювати правосуддя відповідно до компетенції суду, до якого вони призначаються.

З іншого боку, одним із важливих, хоча й природних недоліків зазначеної процедури можна вважати те, що не людина, а суд вирішує, чи існує необхідність звернутися до конституційного суду. Таким чином, завжди є певний простір для суб'єктивного суддівського розсуду в оцінці аргументів, наданих стороною, яка вимагає звернутися до конституційного суду. Іншими словами, процедура не гарантує, що суд звертатиметься до конституційного суду в кожному випадку, коли є обґрунтовані сумніви стосовно конституційності правового акта, який застосовується. Справді, іноді може статися, що суддя або суд не має бажання призупинити справу внаслідок певних об'єктивних (наприклад, пролонгація провадження) чи суб'єктивних (наприклад, суб'єктивні переконання або упередження проти залучення конституційного суду, оскільки він не належить до тієї самої судової системи, що і суди загальної юрисдикції або адміністративні суди) причин. Таким чином, відповідно до дослідження Венеціанської Комісії, непрямий доступ до конституційного правосуддя не є достатнім для ефективного

забезпечення конституційних прав і свобод людини та має поєднуватися із можливістю особи отримати можливість безпосередньо звернутися до конституційного суду¹⁷⁰.

Висновки

Можна дійти висновку, що хоча в Литві особи мають можливість відстоювати свої конституційні права в судах, ефективність такого непрямого доступу до Конституційного Суду Литовської Республіки надто залежить від здатності й готовності судів. Таким чином, непрямий доступ до конституційного правосуддя повинен поєднуватися із застосуванням індивідуальної конституційної скарги.

Однак варто взяти до уваги організаційні проблеми, пов'язані із запровадженням індивідуальної конституційної скарги. Такі питання можна врегулювати шляхом встановлення певних вимог до заявників (порушення конституційних прав заявника певним рішенням, прийнятим органом державної влади; вичерпання інших засобів правового захисту; дотримання строків, встановлених для подання індивідуальних конституційних скарг; складання скарги адвокатом), а також використання інших фільтрів, які б сприяли відхиленню юридично необґрунтованих, повторюваних або потенційно прогративних скарг. Обрані фільтри й організаційні зміни в роботі Конституційного Суду Литовської Республіки можуть подолати проблему перевантаження. Запровадження індивідуальної конституційної скарги, можливо, стане приводом для оптимізації роботи Конституційного Суду, а також перегляду інших норм, що регулюють здійснення конституційного правосуддя.

Як бачимо, активне запровадження індивідуальної конституційної скарги в Європі відображає серйозне зобов'язання щодо захисту прав людини, дотримання якого варто забезпечувати. Безсумнівно, становлення інституту індивідуальної конституційної скарги буде важливим кроком у напрямі розвитку захисту прав людини в Україні і гарним прикладом для наслідування Литвою.

¹⁷⁰ Європейська Комісія «За демократію через право». Проект дослідження доступу громадян до конституційного правосуддя. – С. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU \(2010\) 004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU (2010) 004-e.aspx)

Модель латвійської конституційної скарги

Алдіс Лавіньш,

Голова Конституційного суду Латвійської Республіки

Конституційний суд Латвійської Республіки було створено в 1996 році й до внесення змін до Закону про Конституційний суд Латвійської Республіки (далі – Конституційний суд) конституційна скарга не була передбачена. Частково це було пов'язано з тією обставиною, що Латвія, на відміну від інших пострадянських держав, відновила дію своєї Конституції 1922 року, яка поряд з багатьма перевагами мала й істотний недолік – не містила главу про основні права людини. Главу 8 Конституції Латвійської Республіки – «Основні права людини» – сейм Латвії прийняв лише 15 жовтня 1998 року, 6 листопада 1998 року вона набула чинності.

Тільки після цього на порядку денному постало питання, чи потрібна Латвії конституційна скарга і якщо так, то яка. Ствердна відповідь була дана досить швидко й легко, а стосовно того, якою має бути конституційна скарга, то дискусія триває і зараз. Однак на практиці питання вирішується Законом «Про внесення змін до Закону про Конституційний суд» від 30 листопада 2000 року, згідно з яким з 1 липня 2001 року право подати конституційну скаргу стало реальністю.

З одного боку, у Законі про Конституційний суд (далі – Закон) заяви осіб традиційно названо конституційними скаргами, тому що особа має право подати таку заяву у випадку обмеження встановлених у Конституції Латвії основних прав. З іншого боку, латвійська модель конституційної скарги суттєво відрізняється від «класичної» моделі, що має місце у Федеральному Конституційному Суді Німеччини та у багатьох інших конституційних судах Європи. На думку німецьких учених, латвійська модель є «несправжньою» конституційною скаргою¹⁷¹.

Згідно з частиною першою статті 19 Закону «конституційну скаргу (заяву) у Конституційний суд може подати будь-яка особа, яка вважає, що визначені в Конституції її основні права ущемлюються правовою нормою, котра не відповідає правовій нормі вищої юридичної сили». Це означає, що Конституційний суд розглядає лише відповідність нормативного акта або його частини нормам вищої юридичної сили, розгляд інших актів публічної влади до компетенції Конституційного суду не належить.

Чим обумовлений вибір саме такої моделі конституційної скарги? Законодавець ґрунтувався на концепції, що Конституційний суд повинен

¹⁷¹ Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Raum. Report by Professor Georg Brunner Institut für Ostrecht der Universität zu Köln for the CoCoSem seminar in Zakopane (Poland). – October. – 2000.

бути «судом права», а не ще однією інстанцією оскарження «над» уже існуючими загальними судами. Тут автори Закону взяли до уваги негативний досвід деяких країн нової демократії (постсоціалістичних держав), у яких за наявності широкої моделі конституційної скарги складаються напружені відносини між конституційним судом і судами загальної юрисдикції, що може несприятливо вплинути на правову систему в цілому. До того ж законодавець намагався уникнути перевантаження Конституційного суду й усіх пов'язаних із цим проблем.

Переваги й недоліки моделі конституційної скарги в Латвії.

З одного боку, закріплено механізм взаємного контролю й протизаваги влади. Індивіду надано ефективну можливість захистити свої основні права від їх обмеження неконституційними нормативними актами. Згаданих проблем вдалося уникнути: завантаження суду є помірним, конфліктів із судами загальної юрисдикції не спостерігається.

З іншого боку, 14-річний досвід показав і деякі недоліки обраної Латвією моделі конституційної скарги. Індивіду надано тільки часткову можливість захистити свої основні права в Конституційному суді. Розгляду не підлягають факти обмеження основних прав, якщо вони допущені судом загальної юрисдикції або адміністративними актами. А саме на такі випадки надходить найбільше скарг. Розглядаючи й такі питання, Конституційний суд міг би стати своєрідним бар'єром, оскільки існує можливість звернутися з цих питань до Європейського суду з прав людини в Страсбургу, що не завжди легко. Про це багато дискутувалося перед прийняттям законопроекту. Законодавець латвійську модель прийняв, зваживши як переваги, так і недоліки, і визначив золоту середину.

Особливості латвійської моделі конституційної скарги.

Насамперед, це скарга про контроль норм. У ній можна оскаржити лише відповідність правової норми (акта) правовій нормі вищої юридичної сили. Причому заперечити можна не тільки закон, а й будь-який підзаконний акт чи його частину.

У частині першій статті 19 Закону говориться: «... може подати будь-яка особа, яка вважає, що визначені в Конституції її основні права ущемлюються». У зв'язку з цим виникає кілька запитань: хто в цьому випадку «будь-яка особа»? Що означає фраза «її основні права»? Як тлумачити «вважає, що ... ущемлюються»?

1. Термін «будь-яка особа», застосовний в Законі, відповідає терміну «кожний», що вжитий в главі 8 Конституції Латвії, – «кожний має право». Тобто заявником може бути будь-яка приватна особа, якій Конституція Латвії в конкретному випадку надає основні права: громадянин або не громадянин Латвії (більша частина справ); іноземець, особа без громадянства (справ поки не було); у деяких випадках – юридична особа.

Саме щодо останньої категорії заявників виникають деякі проблеми. Сам факт, що на юридичну особу в низці випадків поширюються основні права людини, не викликає сумніву. Це було схвалено практикою Конституційного суду ще до того, як набула чинності конституційна скарга. Конституційний суд констатував: принцип рівності, що міститься в статті 91 Конституції Латвійської Республіки, поширюється й на юридичних осіб¹⁷². На сьогодні вже є достатньо рішень у справах, порушених за конституційною скаргою юридичної особи¹⁷³. Однак деякі скарги, за якими справи порушені не були або які ще розглядаються, свідчать про складність цього питання.

Словосполучення «основні права» у згаданій статті Закону обмежує коло спорів, за якими можна подати конституційну скаргу. Таким чином, будь-яка особа може звернутися до Конституційного суду тільки у випадку обмеження визначених у Конституції Латвії основних прав, на відміну від інших суб'єктів, перерахованих у частині першій статті 17 Закону.

Слово «її» у фразі «її основні права» відіграє важливу роль, відмежовуючи конституційну скаргу від *actio popularis*, тобто від так званої скарги на користь громадськості. Конституційну скаргу має право подати тільки та особа, права якої ущемлюються (що, звичайно, не виключає можливості діяти за повноваженням).

2. 3 норми статті 192 Закону однозначно впливає висунута особі умова звертатися до Конституційного суду виключно у випадках, коли є безпосередній зв'язок між обмеженням прав цієї особи й оскарженою правовою нормою. Особа не може звернутися до Конституційного суду навіть коли вона вважає, що треба домогтися справедливості, й робить це в ім'я інтересів суспільства. Для звернення з абстрактною заявою Законом передбачені інші суб'єкти права, наприклад, 20 депутатів сейму, Кабінет Міністрів, Генеральний прокурор, омбудсмен та інші.

За допомогою конституційної скарги як частини конституційного контролю захищаються основні права як конкретної, так і опосередковано будь-якої іншої особи. Практика Конституційного суду Латвії свідчить, що

¹⁷² Справа № 2000-07-0409 «Про відповідність пункту 1.1. постанови Кабінету міністрів від 6 липня 1999 року № 249 «Про внесення змін до постанови Кабінету міністрів від 6 жовтня 1998 року «Правила про порядок торгівлі на ринках, ярмарках, в місцях вуличної та виїзної торгівлі»» частині другій статті 4 і пункту 1 частини першої статті 32 Закону «Про підприємницьку діяльність», статті 91 Конституції Латвійської Республіки та параграфу 4 статті III «Загальної угоди про тарифи і торгівлю» (ОСТТ, 1947), статті 14 Закону про устрій Кабінету міністрів, частині другій статті 3 Закону «Про Договір Латвійської Республіки, Литовської Республіки та Естонської Республіки про вільну торгівлю сільськогосподарськими товарами».

¹⁷³ Справа № 2001-09-01 «Про відповідність статті 91 Конституції пункту 2.1. правил Кабінету міністрів № 92 від 27 лютого 2001 року «Порядок встановлення обсягів постачання цукрового буряку для буряківників» в частині про встановлення обсягу постачання цукрового буряку на основі обсягів постачання цукрового буряку, встановленого у 2002 році для буряківників».

іноді виникають труднощі в цьому розмежуванні, особливо якщо справа стосується принципу рівноправності. Наприклад, у так званій справі депутатських компенсацій¹⁷⁴ представник парламенту більше сил витрачав на доведення того, що оскаржений акт не стосується самого заявника, ніж на те, що цей акт не суперечить Конституції Латвії. У цій справі Конституційний суд установив, що має місце обмеження конституційних прав заявника.

При цьому було також порушено питання про те, як тлумачити слова «вважає, що...ущемлюються»? Суть питання в тому, наскільки глибокий зміст відповідного основного права і що наявність обмеження повинна констатуватися вже на стадії порушення справи. Конституційний суд дійшов висновку, і це відображено в рішенні у згаданій справі, що для порушення справи достатньо, щоб заявник сформулював обґрунтовану можливість, гіпотезу факту обмеження. Перевірка цієї думки є предметом судочинства у справі в цілому.

Виходячи з практики Конституційного суду Латвії можна виділити три види обмеження прав: застосування правової норми (правозастосовний акт), обмеження без застосування правової норми (обмеження прав без правозастосовного акта – пряма дія норми), достовірна близькість до застосування правової норми.

Перший випадок особливих роз'яснень не потребує: до особи рішенням суду, адміністративним актом, бездіяльністю тощо правова норма застосовується, створюючи таким чином обмеження основних прав. Більшість справ порушується саме в цьому випадку.

У другому випадку, поки правова норма не застосовується, у Конституційному суді її не можна оскаржити, за деякими винятками. Закон сам по собі може ущемлювати права заявника, тобто зробити особу «жертвою», якщо вона відчуває вплив закону, а законом не передбачений засіб його застосування. Лише в окремих випадках, за певних умов, індивід може вважати себе «жертвою» тільки тому, що закон містить конкретну правову норму, і він не повинен доводити, що вона застосована безпосередньо до нього. Наприклад, особа не може бути депутатом, якщо після 1991 року була активним членом Комуністичної партії або ж партії на виборах потрібно подолати п'ятивідсотковий виборчий бар'єр.

Третій випадок – складніший, у ньому більше значення має оцінка конкретних обставин. Такий підхід дозволяє досягти справедливого й об'єктивного результату. Не потрібно, наприклад, щоб особа була засуджена й пройшла усі три судові інстанції. Не заперечуючи особливий характер юрисдикції Конституційного суду, протилежний підхід суперечив би його меті.

¹⁷⁴ Справа № 2001-09-01 «Про відповідність статті 91 Конституції пункта 4., 5., 6., 7., 8. і першого речення пункту 9 правил Президіуму Саейми від 28 лютого 2000 року «Правила про порядок виплати депутатам компенсацій витрат, що мали місце у зв'язку з виконанням депутатських повноважень».

Тому особу, до якої оскаржену правову норму не застосовано, але яка перебуває в настільки наближених умовах (заперечує правову норму, яка ще не застосована, але є впевненість, що буде застосована), варто було б вважати «жертвою» в розумінні Закону.

Особливо слід оцінювати обставини, що наближають особу до передбачуваної в майбутньому події ущемлення. Потрібна достеменно впевненість у тому, що в особи, яка перебуває в таких умовах, ризик ущемлення більший, ніж у будь-кого іншого. Крім того, така ймовірність повинна розглядатися у взаємозв'язку із застосуванням загальних засобів захисту прав і передбачуваною ефективністю результату (залежно від того, як проявляється застосування – як обов'язковий припис чи можливе застосування дискреційної влади).

3. Конституційна скарга є додатковим засобом захисту прав, оскільки згідно зі статтею 19 Закону «конституційну скаргу (заяву) можна подати лише тоді, коли використані всі можливості захисту згаданих прав загальними засобами захисту права (скарга у вищий орган або вищій посадовій особі, скарга або позовна заява до суду загальної юрисдикції тощо) або ж якщо таких нема...» Стосовно цитованої норми хочу зупинитися на такій проблемі. Латиський текст подібно до російського, навіть суто граматично, можна витлумачити подвійно: 1) якщо немає можливостей; 2) якщо немає засобів захисту права.

Практика з цього питання відрізняється від заяви до заяви. Зараз у практиці суду є і нове формулювання: немає ефективних засобів захисту. У справі № 2006-38-03 Конституційний суд зазначив: «У зв'язку з цим у приватної особи є можливість звернутися із заявою до Міністра регіонального розвитку й у справах самоврядування і просити використати своє право на призупинення дії незаконного територіального планування. Водночас право міністра про призупинення дії незаконного територіального планування вважається специфічним правозахисним засобом, використання якого залежить від міркувань доцільності в межах свободи дій, наданої йому як міністру, а не ефективним засобом правозахисту у розумінні закону про Конституційний суд. Тому єдиним ефективним правозахисним засобом для особи, яка бажає скасування такого територіального планування місцевого самоврядування і яке вважає протиправним, є подача заяви в Конституційний суд».

Конституційна скарга, насамперед, є індивідуальним засобом захисту прав. З погляду процесу Конституційного суду, метою цивільного, кримінального судочинства й державного управління є недопущення судочинства в Конституційному суді, оскільки вони зобов'язані запобігти обмеженню прав особи. Саме тому частина друга цієї статті вимагає вичерпати загальні засоби захисту прав, таким чином ще раз підтверджуючи, що в заявника має

бути реальне ущемлення прав, що він є «жертвою», оскільки загальними засобами захисту прав (якщо такі існують) неможливо захистити права, які ще не ущемлені. Тому ширшої практики набуло формулювання «загальних засобів захисту основних прав у цьому випадку нема».

4. Конституційний суд може приймати рішення щодо розгляду скарги (заяви) до використання всіх загальних засобів захисту права.

У третій частині статті встановлено винятки із загального правила. Законом закріплено, що: 1) якщо розгляд конституційної скарги (заяви) є загальнозначущим або 2) якщо захист прав загальними засобами захисту не може запобігти істотній шкоді для заявника, Конституційний суд може прийняти рішення про розгляд скарги (заяви) до вичерпання всіх загальних засобів захисту права. Обидва винятки стосуються вимоги щодо вичерпання загальних засобів захисту прав, але не стосуються необхідності обмеження основних прав. Ущемлення повинно мати місце завжди.

Цікаво, що заявники часто просять визнати, що заява має загальну значимість, але Конституційний суд визнав це всього один раз (рішення у цій справі нема, тому що було ухвалено постанову про припинення справи у зв'язку з тим, що парламент прийняв поправки до оспорюваного акта, і норма втратила чинність).

Іноді конституційні скарги приймаються, коли загальними засобами захисту прав неможливо усунути істотну шкоду заявникові. Таких випадків небагато й в основному це питання, що стосуються соціальних та інших грошових виплат (наприклад, справа № 2003-19-0103).

У викладених випадках порушення справи в Конституційному суді забороняє розгляд відповідної цивільної, кримінальної або адміністративної справи в суді загальної юрисдикції до моменту оголошення рішення Конституційного суду.

5. У випадку, коли конституційна скарга подається після проходження всіх інстанцій, строк подачі її обмежується. У Законі сказано, що «конституційну скаргу (заяву) до Конституційного суду можна подати в шестимісячний строк після набрання чинності постановою останнього органу. У випадку неможливості захисту основних прав за допомогою загальних засобів захисту права конституційну скаргу (заяву) до Конституційного суду можна подати протягом шести місяців з моменту обмеження основних прав».

Вирішуючи питання про обмеження права на доступ до правосуддя й справедливий судовий розгляд, Конституційному суду довелося розглянути й справу про відповідність згаданої норми Закону нормам Конституції Латвії¹⁷⁵. Заявник вважав, що включене до оспорюваної норми шестимісячне обмеження щодо подачі конституційної скарги не відповідає принципу

¹⁷⁵ Справа № 2002-09-01 «Про відповідність частини четвертої статті 19² Закону про Конституційний суд статтям 91 і 92 Конституції Латвійської Республіки».

домірності, не забезпечує й не гарантує досягнення правової стабільності. Причому таке обмеження не передбачене ні для кого іншого з суб'єктів статті 17 Закону.

Конституційний суд «є тим органом судової влади, у якому особа може захищати свої права й законні інтереси. У даних випадках установлені в статті 92 Конституції права на законний суд включають також право подачі конституційної скарги до Конституційного суду».

Суд дійшов висновку, що «встановлення строку подачі конституційної скарги впливає із сутності самої конституційної скарги. Конституційна скарга в основному слугує як субсидіарний (додатковий) механізм захисту основних прав людини після того, як використано всі можливості захистити основні права загальними засобами правового захисту (скарга у вищий орган або вищій посадовій особі, скарга або позовна заява до суду загальної юрисдикції тощо)».

Розглядаючи цю справу, Конституційний суд також звернувся до практики Європейського суду з прав людини. «Строк подачі заяви повинен бути таким, щоб він, з одного боку, допоміг забезпечити правову визначеність (стабільність), а з іншого – був достатнім, щоб можна було вирішити, чи пред'являти вимогу, і якщо так, то які конкретно скарги й аргументи висувати (див. рішення Європейської Комісії з прав людини від 29 серпня 1997 року в справі «*Worm v. Austria*», пункт 32)».

Конституційний суд також аналізував і норми Конвенції, що регулюють подачу заяви в Європейський суд з прав людини, й акцентував: «Комісія при застосуванні відповідної норми Конвенції встановила, що строк не тільки допомагає досягти правової стабільності, а й забезпечує, щоб державні установи й інші залучені особи не перебували тривалий час у невіданні (див. рішення Європейської Комісії з прав людини від 1 липня 1991 року в справі «*M v. Belgium*»)».

Додатково Суд зазначив, що строк подачі конституційної скарги в Конституційний суд Латвійської Республіки, у порівнянні з іншими країнами, є найтривалішим: «У тих країнах Європи, де особа має право подати конституційну скаргу прямо в конституційний суд, достатнім і розмірним строком вважається: 20 днів – в Іспанії, один місяць – у Німеччині й Хорватії, 60 днів – у Чехії, Угорщині, Словенії й Словаччині».

6. Щоб конституційна скарга не стала засобом необґрунтованої затримки виконання рішення або вироку суду, встановлено, що «подача конституційної скарги (заяви) не призупиняє виконання постанови суду, крім випадків, коли Конституційний суд вирішив інакше». Таких рішень дуже мало, але вони є.

Ухвалюючи таке рішення, Конституційний суд виходить з того, наскільки велика ймовірність, що норма буде визнана антиконституційною і яка шкода

може бути завдана заявникові у випадку виконання рішення або вироку суду загальної юрисдикції.

Порушення справи за конституційними скаргами.

У процесуальному аспекті щодо конституційних скарг дуже важливою є стадія порушення справи. Надалі хід судочинства в загальних рисах не відрізняється від інших видів справ.

Заяву розглядає і рішення щодо порушення справи або відмови в порушенні справи приймає колегія у складі трьох суддів. Колегії створюються Конституційним судом абсолютною більшістю голосів усього складу суддів строком на один рік. Пов'язані з організацією роботи колегії питання визначає Регламент Конституційного суду й сама колегія.

Рішення колегії про порушення справи або про відмову в порушенні справи оскарженню не підлягає. При розгляді будь-якої заяви колегія має право відмовити в порушенні справи, якщо: 1) справа не підсудна Конституційному суду; 2) заявник не має права подати заяву; 3) заява не відповідає вимогам закону; 4) заява подана на вимогу, по якій вже винесено рішення.

При розгляді конституційної скарги (заяви) колегія може відмовити в порушенні справи також у випадках, коли юридичне обґрунтування, що міститься у скарзі, є явно недостатнім для задоволення вимоги. Ця норма є гарантією того, що Конституційний суд не працюватиме так би мовити на холостому ходу, розглядаючи необґрунтовані скарги.

Порядок розгляду конституційних скарг у Польщі

Мірослав Гранат,

суддя Конституційного Трибуналу Республіки Польща

Конституційну скаргу у правову систему Польщі запроваджено Конституцією 1997 року. Конституційний Трибунал заснований у 1982 році, а свою діяльність почав у 1985 році. Однак спочатку ні конституційних, ні нормативних положень щодо скарги не передбачалося. Дискусія з приводу запровадження конституційної скарги розпочалася на початку 90-х років. Її модель широко обговорювалася в Конституційній Комісії Національних Зборів Республіки Польща у 1992-1997 роках. Існувала цілковита згода з приводу того, що конституційна скарга повинна мати допоміжний характер, тобто її можна подавати до Конституційного Трибуналу лише після вичерпання всіх інших доступних правових засобів. На практиці це означає, що заявник повинен мати остаточне рішення суду або остаточне адміністративне рішення.

У процесі розроблення нової Конституції Польщі була досягнута домовленість стосовно того, що скарга може подаватися лише в разі порушення конституційних прав і свобод органами державної влади, а не у випадку будь-якого порушення конституційних прав і свобод. Її не можна застосовувати, наприклад, при порушенні прав заявника іншою приватною організацією.

Конституція Польщі 1997 року запровадила вузьку модель конституційної скарги. Це означає, що Конституційний Трибунал може розглядати лише положення закону чи норм права, а не постанови суду або рішення адміністративних органів. Об'єктом розгляду є правове положення, на підставі якого, зокрема, було прийняте відповідне рішення чи постанова. Заявник стверджує, що це положення або норма закону порушує Конституцію Польщі.

У Польщі широку модель скарги відхилили, оскільки розробники Конституції побоювалися, що Трибунал у такому випадку зможе втручатися у здійснення правосуддя судами. Вузьку модель скарги критикували в юридичних колах, але все-таки домінувало переконання, що конституційна скарга не може стосуватися судових рішень. Для уникнення масового напливу звернень до Конституційного Трибуналу скарга може спрямовуватися лише проти нормативного акта, що став підставою для прийняття конкретного індивідуального рішення. Варто підкреслити, що об'єктом скарги не може бути судове рішення, адміністративне рішення або інше рішення будь-якого органу. Скарга повинна стосуватися нормативної бази, на основі якої прийнято відповідне рішення. Розглядаючи скаргу, Конституційний Трибунал функціонує як «суд права». Це означає, що він не розглядає

конкретні, індивідуальні рішення у сфері правозастосування, а досліджує відповідність закону Конституції Польщі, тобто перевіряє положення, які були підставою для прийняття таких рішень.

Слід зауважити, що скарга є засобом конкретного контролю норм. Це впливає на її розгляд. Керуючись Конституцією Польщі, Конституційний Трибунал здійснює як абстрактну, так і конкретну перевірку щодо конституційності закону. У першому випадку контроль конституційності здійснюється у відриві від конкретних випадків застосування закону, що розглядається. Певна норма закону вважається неконституційною на підставі загального переконання щодо її невідповідності Конституції Польщі. Прикладом абстрактного контролю норм є превентивний контроль. Його обсяг обмежується досить вузьким колом питань. Право ініціювати цю форму контролю надається виключно Президенту Польщі. З іншого боку, при конкретному контролі скарга про неконституційність може ініціюватися заявником лише тоді, коли розглядається конкретна індивідуальна справа. Тому він є свого роду «похідним» від судових розглядів, які вже були здійснені відповідними органами. Засобами конкретного контролю є конституційні скарги, а також питання права (стаття 193 Конституції Польщі). Останній варіант застосовується виключно в судах. Якщо суд, який розглядає конкретну справу, має сумніви щодо конституційності закону, що має бути застосований, він може звернутися до Конституційного Трибуналу для вирішення цього питання. На час його вивчення розгляд у першому суді призупиняється.

Суб'єкти, які можуть звернутися із конституційною скаргою до Конституційного Трибуналу

Стаття 79 Конституції Польщі передбачає, що конституційна скарга може бути подана «кожним», чий конституційні свободи або права були порушені. Поняття «кожен» засвідчує, що законодавець орієнтований на широку сферу суб'єктів, які можуть подавати скарги. Звичайно, «кожен» охоплює фізичних осіб, тобто будь-яку особу (громадяни Польщі й інші). Такий підхід впливає з частини першої статті 37 Конституції Польщі, яка передбачає: «Кожен, хто перебуває під юрисдикцією Польської держави, користується свободами і правами, закріпленими Конституцією». Частина друга статті 79 Конституції Польщі не надає іноземцям, які шукають притулку в Польщі (стаття 56), можливості подати конституційну скаргу. Отже, «кожен» стосується фізичних осіб і, як наслідок, їх конституційних прав і свобод.

Крім того, смерть заявника під час судового розгляду в Конституційному Трибуналі не є перешкодою для продовження справи й оголошення рішення. Отже, це не є автоматичною умовою припинення або призупинення провадження у справі. Як правило, рішення Конституційного Трибуналу є необхідним внаслідок суспільного інтересу, що виник у справі, яка розглядається (а не лише в інтересах померлого).

Проте тлумачення поняття «кожен», наведене вище, було б занадто вузьким. Також інші суб'єкти, які можуть скористатися конституційними свободами і правами, діють у правовому полі. Саме тому «кожен» у статті 79 Конституції Польщі тлумачиться в тому сенсі, що це поняття не обмежується фізичними особами. Отже, такі суб'єкти, як політичні партії, об'єднання чи профспілки можуть подати конституційну скаргу, але в обмеженому обсязі: якщо вони є суб'єктами конституційних прав і свобод, закріплених у Конституції Польщі. Це стосується таких прав і свобод, як свобода об'єднання, підприємницької діяльності або право на власність. Дієздатність цих суб'єктів не має значення для подання ними конституційної скарги.

Не зрозуміло, чи державні установи (наприклад, компанії, які залежать від Державного казначейства або в яких воно має частку) можуть подавати конституційну скаргу. У більшості випадків така компанія (або інший суб'єкт цього типу) може подавати конституційну скаргу, якщо вона доведе Конституційному Трибуналу (на попередньому етапі контролю), що вона може користуватися певними конституційними свободами або правами у справі, яка розглядається (наприклад, свобода займатися господарською діяльністю або право на справедливий судовий розгляд).

Громади (та інші одиниці місцевого самоврядування) не можуть подавати конституційну скаргу. Конституційний Трибунал не передбачає такої можливості навіть у тих випадках, коли розглядається захист права на власність громади (або іншої одиниці місцевого самоврядування). Підставою для такої позиції Конституційного Трибуналу є те, що місцеве самоврядування здійснює функції державної влади. Крім того, громади мають право ініціювати розгляд справи Конституційним Трибуналом у будь-якому випадку за допомогою абстрактного контролю.

Заявник не може подати конституційну скаргу на ім'я іншого суб'єкта, наприклад, коли акціонер діє від імені компанії.

Загалом коло суб'єктів, які можуть подавати конституційну скаргу до Конституційного Трибуналу, пов'язане зі змістом скарги, а саме її метою. Конституційні скарги захищають конституційні права і свободи передусім громадян. Більше того, обсяг конституційної скарги залежить від характеру конституційних прав і свобод, які порушені (наприклад, скарги, що стосуються права на справедливий судовий розгляд, передбачений статтею 45 Конституції Польщі, в цілому прийнятні). Отже, вирішального значення має вид порушених прав і свобод, тому Конституційний Трибунал пропонує широке тлумачення поняття «кожен».

Розгляд конституційних скарг

Попередній контроль конституційної скарги є дуже важливим. Як зазначив один польський вчений, правове регулювання на попередньому етапі контролю визначає, чи скарга дійсно є засобом захисту прав і свобод людини.

Рішення, прийняті в цей момент, впливають на формування нормативного змісту прав і свобод. Відбувається свого роду «класифікація» скарг на ті, які відповідають вимогам Конституції Польщі і Закону «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща», і ті, які повинні бути відхилені як такі, що не відповідають цим вимогам. Річ у тому, що відмова у відкритті справи повинна стосуватися лише «очевидно безпідставних» скарг.

Конституційна скарга розглядається за тією самою моделлю, що і контроль правових норм. Це відбувається тому, що суть скарги є твердженням про неконституційність правового положення або правової норми. Це стосується правового акта, на підставі якого суд або адміністративний орган прийняв судове чи адміністративне рішення.

Єдиною підставою для подання заявником скарги є переконання про порушення його прав і свобод, передбачених у Конституції Польщі положенням, на підставі якого прийнято постанову або рішення.

В принципі, єдиними підставами контролю можуть бути положення розділу II Конституції Польщі («Свободи, права і обов'язки людини і громадянина»). У виняткових випадках Конституційний Трибунал може також застосовувати підстави для контролю з інших розділів Конституції Польщі, коли таке положення дійсно співформує певне право або свободу. Конституційний Трибунал, як правило, бере до уваги статтю 2, статтю 32 або навіть статтю 30 Конституції Польщі в ролі допоміжної підстави для контролю. Ці положення уособлюють важливі правові принципи. Так, допоміжною підставою для контролю може бути принцип демократичної правової держави (стаття 2), принцип рівності перед законом (стаття 32) або принцип людської гідності (стаття 30). Однак неприйнятно для цих положень бути незалежними підставами для розгляду скарги.

Що стосується об'єкта контролю, це може бути будь-яке положення польського закону за умови, що воно відповідає вимогам частини першої статті 79 Конституції Польщі, тобто має нормативний характер. На практиці основними об'єктами контролю є нормативні положення. Проте варто зауважити, що оскільки Польща є членом Європейського Союзу, норми європейського законодавства також є об'єктами контролю, але лише в конституційній скарзі (постанова Конституційного Трибуналу від 16 листопада 2011 року (справа SK №45/09)). У таких випадках передумовою прийнятності скарги проти права ЄС є «достатня ймовірність» того, що акт, який оскаржується, істотно знижує рівень захисту прав і свобод, гарантованих Конституцією Польщі.

Порядок розгляду прийнятності скарги регулюється Законом «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» і Регламентом Конституційного Трибуналу. Очевидно, що Конституція Польщі не регулює цю процедуру. Частина перша статті 79 передбачає право кожної особи подати скаргу,

а саме на принципах, визначених у законі: кожен, чиї конституційні свободи або права були порушені, має право звернутися до Конституційного Трибуналу щодо відповідності Конституції закону чи іншого нормативного акта, на основі якого суд або орган державного управління прийняв остаточне рішення з питань щодо його свобод чи прав або його обов'язків, визначених Конституцією Польщі. Нині чинний Закон «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» від 25 червня 2015 року зі змінами, внесеними у листопаді та грудні 2015 року (попередні закони – 1985 року і 1997 року).

Заявник не може подати скаргу до Конституційного Трибуналу безпосередньо – лише через свого представника (адвоката), оскільки це є дуже складною процедурою.

Ця вимога не застосовується, якщо заявник є суддею, прокурором, нотаріусом або викладачем права із вченим ступенем. Важливо, що можна оскаржити відмову в розгляді скарги за обов'язкової участі адвоката. Це має на меті протидіяти напливу необґрунтованих, випадкових або неправильно сформульованих скарг, а також підвищити «ефективність» скарги.

Скарга повинна відповідати вимогам звернення до суду. Закон «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» передбачає застосування «відповідних положень» Цивільно-процесуального кодексу Польщі. Скарга повинна містити, зокрема, вказівку на специфіку суду, до якого вона подається (до Конституційного Трибуналу), ім'я заявника, ім'я адвоката заявника, адреси та обґрунтування.

Слід зазначити, що подання скарги є безкоштовним. До 2000 року стягувалося мито, однак законодавець визнав, що це є непотрібною перешкодою, яка обмежує доступ до Конституційного Трибуналу.

До скарги необхідно долучити низку документів, найважливішими серед яких є: а) довіреність адвокату на підготування скарги; б) копія рішення суду або іншого остаточного рішення чи постанови, які нібито порушують конституційні свободи чи права заявника; в) копії рішень суду або інші остаточні рішення чи постанови, що підтверджують вичерпання всіх наявних правових засобів.

Існує процедура попереднього контролю питання про прийнятність скарги. Це закрите провадження, лише письмове. Конституційний Трибунал розглядає, чи виконано умови, зокрема:

- а) чи відповідає скарга вимогам звернення до Конституційного Трибуналу;
- б) чи вказав заявник, які з його прав було порушено;
- в) чи вказав заявник, у який спосіб порушено його право;
- г) чи не є скарга «очевидно необґрунтованою», наприклад, якщо вона стосується правозастосування. Питання, пов'язані із «правозастосуванням»,

перебувають за межами юрисдикції Конституційного Трибуналу. Як уже зазначалося, Трибунал є «судом права», а не судом фактів.

Таким чином, судді, приймаючи рішення про прийняття чи про відхилення скарги, мають певні «межі розсуду» при розгляді умов скарги. Відповідно до статті 104 Закону «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» він може відхилити будь-яку справу, що не стосується «важливого питання».

На цьому етапі можна оголосити скаргу «очевидно необґрунтованою», прийнявши відповідну постанову.

До нового Закону «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» від 25 червня 2015 року внесено важливі зміни: Трибунал розглядає питання про прийнятність скарги тільки однією інстанцією, а саме у складі трьох суддів. Ця постанова є остаточною і не може бути оскаржена.

Раніше скарга розглядалася суддею одноосібно. Суб'єкт, який звернувся зі скаргою, міг подати апеляцію на постанову, ухвалену трьома суддями. Постанова, прийнята трьома суддями, була остаточною.

Трибунал при розгляді прийнятності скарги може викликати заявника для надання додаткових роз'яснень, документів, уточнення вимог тощо.

Якщо Конституційний Трибунал приймає скаргу до розгляду, то він інформує про це Омбудсмена та Омбудсмена у справах дітей, які можуть долучитися до заявника. На практиці це трапляється досить часто.

Якщо Трибунал приймає скаргу до розгляду, він може ухвалити попередню постанову про призупинення виконання рішення, яке стосується цієї скарги. Підставою для прийняття такої постанови є той факт, що виконання рішення: а) може мати незворотні наслідки; б) належить до важливих суспільних інтересів або важливих інтересів заявника.

На практиці такі постанови приймаються рідко. Вони переважно стосуються скарг щодо завищених штрафів, які мав сплатити заявник.

Відповідно до попереднього Закону «Про Конституційний Трибунал Республіки Польща» 1997 року Трибунал розглядав скарги на відкритих слуханнях. Новий закон 2015 року ввів протилежний принцип, тобто, як правило, рішення приймаються на закритому засіданні без проведення слухань. Таким чином, проведення відкритих слухань повинні бути винятком. Постанова про те, чи проводити відкрите слухання, приймається суддями, призначеними у справі.

Справа може розглядатися у складі 3, 5 або 15 суддів (пленум). Кворум на пленарному засіданні становить щонайменше 9 суддів.

Постанова про те, яка кількість суддів розглядатиме справу, залежить від двох чинників: а) рівня правового акта, що нібито порушує права людини; б) складності справи (складна справа завжди розглядається пленумом).

Той факт, що Конституційний Трибунал приймає рішення на закритих засіданнях, тобто без проведення відкритого слухання, значно критикується. Прихильники цього підходу наголошують, що так Трибунал працюватиме швидше й ефективніше. Опоненти підкреслюють, що це послабить легітимність рішень Конституційного Трибуналу.

Наслідки рішення Конституційного Трибуналу за результатами розгляду конституційної скарги

Рішення Конституційного Трибуналу стосується правового акта або правової норми, які були предметом розгляду. Це означає, що наслідки відповідного рішення є такими самими, як і наслідки інших рішень Трибуналу.

Це означає, що певний правовий акт або норма втрачають чинність. Рішення стосується не лише заявника, а є *erga omnes*. На відміну від цього, рішення суду або рішення органу не анулюється Конституційним Трибуналом. Трибунал не має права переглядати такі рішення або постанови.

Подальші наслідки рішення Трибуналу, можливо, впливають із положень відповідних правових процедур. На основі кожної процедури (у кримінальних, цивільних, адміністративних справах) заявник може зажадати поновлення судового розгляду у своїй справі.

Отже, конституційна скарга була введена у правову систему Польщі майже 20 років тому. Таким чином, ми можемо зробити попередню оцінку її регулювання та функціонування. По-перше, найширше можливе розуміння «здібності скарги» було прийнято у Польщі (стаття 79 Конституції). Конституційний Трибунал також має тенденцію тлумачити це в широкому сенсі, що можна пояснити необхідністю надання конституційного захисту максимально широкому колу осіб. Широке тлумачення надається «нормативному акту», на підставі якого суд або орган державного управління виніс остаточне рішення, яке порушує права і свободи заявника. Як уже зазначалося, Конституційний Трибунал заявив себе компетентним розглядати скарги про конституційність низки законів ЄС.

Конституційна скарга стала ефективним засобом захисту прав людини. Незважаючи на те, що в Польщі у 1997 році запроваджено вузьку модель скарги, вона виявилася успішною. Скарга має вагоме значення для захисту прав і свобод. Можливо, в майбутньому з'явиться можливість і необхідність трансформувати конституційну скаргу у широку модель.

Конституційна скарга та її статутне місце у Грузії: стан, розвиток і виклики

Георгій Пануашвілі,

Голова Конституційного Суду Грузії

Згідно з Конституцією Грузії (стаття 89) конституційна скарга, разом із конституційним поданням, є основною підставою відкриття конституційного провадження. Конституція встановлює коло суб'єктів, які уповноважені подавати конституційну скаргу до Конституційного Суду Грузії. Це Президент Грузії, Уряд Грузії, не менше однієї п'ятої членів Парламенту, суд, вищі представницькі органи Автономних Республік Абхазія та Аджарія, представницькі органи самоврядування, Вища рада юстиції, Народний захисник Грузії та громадянин. Поняття «громадянин» Конституційний Суд Грузії розтлумачив як широке коло осіб, тобто громадяни, іноземці, особи без громадянства й інші.

Конституційний Суд Грузії уповноважений, зокрема, приймати рішення стосовно конституційності виборів і діяльності політичних партій, спорів щодо розподілу повноважень між законодавчою і виконавчою гілками влади, порушень Конституції високопосадовцями, оцінювати конституційність міжнародних договорів як до їх ратифікації, так і після набуття ними чинності.

Попри серйозність і важливість цих функцій конституційна практика з моменту створення Конституційного Суду Грузії була досить обмеженою. Зараз на розгляді Конституційного Суду перебуває справа за скаргою групи депутатів, у якій він повинен прийняти рішення щодо конституційного статусу і повноважень Національного банку Грузії. Це компетенційний спір між державними органами, який має величезне значення для зміцнення конституційного правосуддя і поділу влади в країні.

Індивідуальна конституційна скарга є основним механізмом, який надає кожній особі – громадянину та юридичній особі – право на звернення до Конституційного Суду Грузії у випадку порушення її конституційних прав і свобод або неминучої небезпеки такого порушення в майбутньому. Її впроваджено з моменту створення Конституційного Суду Грузії. Особам дозволено подавати скаргу про порушення конституційних прав і свобод тільки якщо воно стосується їх безпосередньо. Грузинське конституційне судочинство не сприймає принципу *actio popularis*, за допомогою якого будь-яка особа може звернутися до суду щодо прийняття рішення за порушення колективних інтересів. Творці Конституції Грузії стверджували, що впровадження цього правила необґрунтовано перевантажить Суд і перетворить його в директивний орган, а не орган правосуддя. Однак такий правовий привілей надано Народному захиснику Грузії, який має право звернутися

до Конституційного Суду шляхом подання скарги *actio popularis* з метою забезпечення колективного захисту конституційних прав і свобод.

Проте застосування норм щодо індивіда виявилось надзвичайно ефективним механізмом захисту прав особи в Грузії, оскільки майже 90% конституційних скарг подано громадянами.

Наведемо декілька прикладів із судової практики. В одній з попередніх справ («Асоціація молодих юристів Грузії та Катерина Ломтатідзе проти парламенту Грузії», рішення від 26 грудня 2007 року) перед Конституційним Судом Грузії постало питання про оцінку дії закону на особу задля того, щоб прийняти рішення про прийнятність справи. Зокрема, заявник стверджував, що правовий акт, який регулює секретне перехоплення телефонних розмов правоохоронними органами, порушував його право на недоторканність приватного життя. Справа була специфічною, оскільки заявник не зміг надати доказів на обґрунтування того факту, що його телефонні розмови насправді записувалися на плівку. Проте справу визнали прийнятною. Суд зазначив, що оскільки інформація про секретне прослуховування телефонних розмов трималася в таємниці, заявник не в змозі надати переконливі докази про будь-які існуючі або можливі майбутні порушення його прав. Водночас існувала висока ймовірність того, що заявник міг постраждати від такого регулювання. Цей широкий підхід підтримав Європейський суд з прав людини у рішенні проти Російської Федерації (справа Романа Захарова проти Росії (заява № 47143/06), рішення від 4 грудня 2015 року). Відповідно до цієї позиції, особа, яка заявляє, що вона піддавалася нагляду, повинна показати тільки «розумну ймовірність» цього, замість надання переконливих доказів, які в більшості випадків отримати неможливо; альтернативно і виключно в системі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод заявники можуть оскаржувати нормативно-правові межі нагляду *in abstracto* без ствердження, що за ними здійснювалося безпосередньо шпигунство.

Нещодавно Конституційний Суд Грузії зіткнувся зі схожим правовим питанням, коли він мав оцінити можливі наслідки оспорюваного положення для, зокрема, фізичної особи («Асоціація молодих юристів Грузії та Тамар Хидашелі проти парламенту Грузії», рішення від 29 лютого 2012 року). Потрібно було з'ясувати, чи порушували правоохоронні органи конституційне право заявника на приватне життя, перехоплюючи Інтернет-комунікації без постанови суду або невідкладної необхідності. Конституційний Суд Грузії розглянув справу по суті, базуючись на тій самій аргументації: повноваження державних органів контролювати Інтернет-комунікації є настільки суттєвим і проводиться прихованим способом, тому позивач не має змоги надати правдивий доказ у суді щодо будь-яких існуючих або майбутніх порушень прав.

У справі «Народний захисник Грузії проти Парламенту Грузії» (рішення від 28 червня 2010 року) Конституційний Суд Грузії з'ясував, чи мали іноземці гарантоване Конституцією Грузії право на доступ до суду. У цьому випадку законодавство, яке регулює процедуру конституційного судочинства, дозволяло лише громадянам Грузії звертатися до суду. Це положення Конституційний Суд скасував на підставі того, що конституційне положення (стаття 42) про право звертатися до суду охоплює кожну особу незалежно від її національності або громадянства. Це було найрозумнішим тлумаченням, яке випливає з конституційного принципу рівного захисту. Важливо зауважити, що водночас це право стосується і судів загальної юрисдикції.

Цим рішенням Конституційний Суд Грузії значно розширив сферу конституційного захисту іноземних громадян та осіб без громадянства. Суд чітко заявив, що конституційне право на справедливий судовий розгляд є важливим у гарантуванні доступу особи до суду.

Варто звернути увагу на декілька практичних питань, які стосуються індивідуального звернення до Конституційного Суду Грузії. По-перше, особи, які звертаються до суду, мають сплачувати надзвичайно низьке мито, що значно заохочує громадян усіх соціальних верств захищати свої права.

У конституційному судочинстві не існує жодної необхідності у ліцензованому адвокаті. Його послуги є розкішшю для багатьох людей, тому ця норма суттєво збільшує доступ до суду. Проте з іншого боку відсутність професійного представника іноді має негативний вплив на процес судочинства, оскільки презентація правової аргументації заявників значно страждає. Відповідно до статистичної інформації, майже половина конституційних скарг не відповідають критеріям прийнятності, тому що вони написані в неправильно обґрунтований спосіб. Для уникнення таких проблем Суд надає спеціальні анкети заявникам.

Крім того, система грузинського конституційного правосуддя вводить в дію правило *amicus curiae*. Кожна фізична або юридична особа може подати до Конституційного Суду Грузії письмовий висновок стосовно справи, яка перебуває на розгляді, та запропонувати шляхи її вирішення. Загалом принцип *amicus curiae* допомагає збільшити легітимність суду та налагодити тісний співпрацю з іншими зацікавленими групами суспільства.

Упродовж багатьох років механізм конституційної скарги виявився ефективним засобом захисту прав людини. Сприяє цьому Конституційний Суд Грузії і його спроможність зберегти незалежність та неупередженість попри спроби утисків та надмірного впливу. Це є однією з причин, чому Громадський захисник ініціював розширення повноважень Конституційного

Суду Грузії¹⁷⁶. Законопроект пропонує запровадити перевірку на конституційність окремих судових актів і постанов, прийнятих загальними судами, які набрали чинності. Згідно з документом, модель нормативного контролю залишається в минулому та встановлюється конституційний контроль на основі реальної скарги, що ефективно застосовується у Федеральному Конституційному Суді Німеччини.

Ця ініціатива ще обговорюється серед політиків та в суспільстві. Однак незважаючи на підвищення ефективності роботи Конституційного Суду Грузії шляхом надання йому ширших повноважень судового контролю, пропонується зміна являє собою значний виклик для конституційного судочинства. Надання Конституційному Суду Грузії повноважень приймати реальні скарги швидше за все призведе до значного навантаження, що може вплинути на ефективність і життєздатність конституційного правосуддя, якщо заздалегідь не передбачити низку законодавчих, адміністративних та/або матеріальних регулювань.

Насамкінець варто зауважити, що грузинське законодавство за допомогою судової практики істотно розширило гарантії індивідуального доступу до правосуддя, сприяло широкій участі громадськості та підвищило обізнаність про конституційне судочинство. Конституційний Суд Грузії визнав неконституційним правове положення, що дозволяло подавати індивідуальні заяви лише жителям Грузії; зменшив стандарт наведення доказів для позивача у деяких випадках. Конституційний Суд Грузії постійно намагається розширити доступ до правосуддя та поліпшити процес прийняття рішень.

¹⁷⁶ Initiative of the Public Defender of Georgia on Broadening of Powers of the Constitutional Court [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.ge/en/news/initiative-of-the-public-defender-of-georgia-on-broadening-of-powers-of-the-constitutional-court.page>

Питання компетенції й конституційної юрисдикції в Республіці Молдова, зокрема порядок розгляду виняткових випадків неконституційності як непряме звернення громадян до Конституційного Суду Республіки Молдова

Александру Тенасе,

Голова Конституційного Суду Республіки Молдова

1. Основні аспекти контролю конституційності законів у Республіці Молдова.

За належної організації державної влади роль конституційного суду є визначальною й має вирішальне значення в забезпеченні ефективного функціонування публічних органів у рамках конституційних відносин, заснованих на принципах поділу, рівноваги, взаємодії й контролю влади в державі.

Як і в інших демократичних країнах, статус Конституційного Суду в Республіці Молдова визначається його першочерговою роллю в забезпеченні дотримання цінностей правової держави: гарантуванні верховенства Конституції Молдови, забезпеченні реалізації принципу поділу державної влади, гарантуванні відповідальності держави перед громадянином і громадянина перед державою.

У Республіці Молдова застосовується процедура «абстрактного» конституційного контролю, у рамках якого Конституційний Суд Республіки Молдова (далі – Конституційний Суд) висловлюється не щодо фактичних обставин, а лише щодо конституційності нормативних актів, прийнятих парламентом, урядом і Президентом Республіки Молдова.

Таким чином, у своїй діяльності Конституційний Суд виконує роль верховного «арбітра» у сфері «розгляду виключно питань права».

Конституційний Суд здійснює як попередній, так і наступний контроль конституційності законів. Насправді Конституція Молдови не робить відмінності між «промульгованими законами, опублікованими в *«Monitorul Oficial»*, що набрали чинності», і «прийнятими, але не опублікованими законами, що не набрали чинності».

За роки своєї діяльності Конституційний Суд виробив незмінну практику щодо форми контролю, обмежившись наступним контролем прийнятих і таких, що набрали законної сили, законів. Водночас у наукових колах постійно порушується питання форми й меж конституційного контролю (контроль апіорі й апостеріорі).

Слід зазначити, що Конституційний Суд є єдиним органом, який у судовому порядку самостійно визначає межі конституційного контролю нормативних актів, віднесених до його компетенції відповідно до статті 135 Конституції Молдови.

Повноваження Конституційного Суду слід інтерпретувати як такі, що розвиваються, у смислі розширення застосовуваних механізмів. Можливе обмежувальне тлумачення фундаментальних норм із метою обмеження, скасування або скорочення повноважень Конституційного Суду може привести до відхилення від його призначення в удосконаленні конституційної демократії, встановленої конституційним законодавцем.

Слідуючи за такою логікою, з метою посилення механізму правового контролю та недопущення набрання чинності законом, що суперечить Конституції Молдови, Конституційний Суд у своєму Рішенні від 14 лютого 2014 року зазначив, що виходячи зі змісту статті 135 Конституції Молдови контроль конституційності може здійснюватися як до, так і після набрання чинності законодавчими актами.

Попередній контроль конституційності законів до їх промульгації органічно вписується в правовий механізм, що сприяє ефективному захисту основних прав і свобод громадян.

2. Здійснення конституційного контролю в порядку вирішення виняткових випадків неконституційності.

Основні аспекти. У Республіці Молдова право звернення до Конституційного Суду мають представники всіх галузей державної влади: законодавчої, виконавчої та судової (Президент Республіки Молдова, уряд, Міністр юстиції, Вища судова палата, Генеральний прокурор, депутат парламенту, парламентська фракція, парламентський адвокат, Народні збори Гагаузії – у випадках здійснення контролю конституційності нормативних актів, що обмежують повноваження Гагаузії).

Законодавство Республіки Молдова не передбачає індивідуальне звернення громадян до Конституційного Суду. За відсутності прямого індивідуального звернення національне законодавство запровадило інститут «виняткового випадку неконституційності».

Таким чином, згідно з пунктом «g» частини першої статті 135 Конституції Молдови Конституційний Суд вирішує виняткові випадки неконституційності правових актів, представлені Вищою судовою палатою.

Сторони можуть заперечувати конституційність тільки тих законів чи положень інших нормативних актів, що застосовуються при вирішенні їх судового спору, тобто завжди як виняток.

Виняткові випадки неконституційності виражають органічний, логічний зв'язок між питанням конституційності й суттю основного спору.

За змістом пункту «g» частини першої статті 135 Конституції Молдови поняття «винятковий випадок неконституційності» тлумачиться як процедура порушення судовими інстанціями загальної юрисдикції, за клопотанням сторін або за власною ініціативою, контролю конституційності закону або іншого нормативного акта в цілому або окремих нормативних положень.

У своїй практиці Конституційний Суд відзначив, що «винятковий випадок неконституційності виражає органічний, логічний зв'язок між питанням конституційності й суттю основного спору».

Особи, які володіють правом звернення до Конституційного Суду для вирішення виняткових випадків неконституційності. Процедура контролю конституційності виняткового випадку неконституційності може бути ініційована в ході судового розгляду безпосередньо судовою інстанцією або сторонами судового процесу.

Ця процедура може бути ініційована на будь-якому етапі процесу до винесення рішення й будь-якою з судових інстанцій (суди, апеляційні палати, Вища судова палата). До вирішення виняткового випадку неконституційності процедура розгляду справи в судовій інстанції призупиняється.

Згідно з Вищим законом звернення до Конституційного Суду може представити тільки Вища судова палата. На цьому її роль і закінчується, тому що Вища судова палата не має права вносити будь-які уточнення або доповнення до змісту звернення. Інакше право судових інстанцій і сторін процесу звертатися до Конституційного Суду для вирішення виняткових випадків неконституційності стає ілюзорним.

Констатація деяких недоліків. Згідно з чинними положеннями (цивільного й кримінального процесуального права) судова інстанція може задовольнити або відхилити клопотання сторін про вирішення виняткових випадків неконституційності. За цих обставин даний інститут втрачає свою ефективність, і для його зміцнення необхідно внести зміни до законодавства й зобов'язати судові інстанції задовольняти у всіх випадках клопотання про вирішення виняткових випадків неконституційності. Слід зазначити, що обґрунтованість звернення з приводу виняткового випадку неконституційності повинен оцінювати Конституційний Суд. Своєю відмовою суди загальної юрисдикції фактично висловлюються щодо конституційності виняткового випадку неконституційності.

3. Процедура розгляду звернень.

Діяльність Конституційного Суду на сьогодні, крім конституційних норм, регламентується Законом про Конституційний Суд від 13 грудня 1994 року й Кодексом конституційної юрисдикції від 16 червня 1995 року, що визначають правила конституційного судочинства.

Правові норми не встановлюють яких-небудь відмінностей між порядком розгляду виняткових випадків неконституційності й порядком розгляду інших звернень, якими запитується контроль конституційності правових норм.

За відсутності відповідних положень у регламентуванні діяльності Конституційного Суду національне законодавство встановило процесуальні норми, властиві судовим інстанціям загальної юрисдикції.

Таким чином, національне законодавство закріплює, що засідання Конституційного Суду проходять відкрито, за винятком випадків, коли гласність може завдати шкоди державній безпеці й громадському порядку. При цьому у Вищій судовій палаті цивільне й кримінальне судочинство проводиться без участі сторін.

Враховуючи, що в Республіці Молдова застосовується «абстрактний» конституційний контроль, було б доцільно ввести письмову процедуру розгляду звернень.

Навіть у випадку введення індивідуального звернення слід застосовувати існуючу в Європейському суді з прав людини практику, яка передбачає, що сторони можуть подавати скаргу тільки в письмовій формі, на типовому формулярі, з додатком супутніх документів. Розгляд у Європейському суді з прав людини проводиться в письмовій формі й тільки у випадку необхідності, за рішенням суддів, може бути організовано слухання сторін.

Потреба єдності й узгодженості законодавчих норм, так само як і автономія, що впливає зі статусу Конституційного Суду, вимагають, щоб його діяльність регламентувалася Законом про Конституційний Суд і Положенням, розробленим і затвердженим ним самим.

При розгляді справ Конституційний Суд самостійно визначає критерії пріоритетності, а це означає, що конституційний орган повинен встановлювати строки розгляду звернень, беручи за основу концепцію розумності строків, що використовується більшістю конституційних судів, у тому числі і Європейським судом з прав людини.

З метою вдосконалення існуючої практики й встановлення при розгляді звернень властивих конституційному судочинству правил Конституційний Суд 3 червня 2014 року затвердив внутрішнє Положення про порядок розгляду звернень. У ньому чітко визначено етапи розгляду справ: 1) етап попереднього розгляду (складення аналітичної довідки щодо звернення); 2) етап прийнятності; 3) підготовка справи до розгляду на відкритому засіданні; 4) розгляд справи на відкритому засіданні Конституційного Суду.

Враховуючи, що розгляд звернень у Конституційному Суді не може прирівнюватися до розгляду спорів у судах загальної юрисдикції, які у своїй діяльності опираються на дослідження доказів, Конституційний Суд установив, що «звернення щодо тлумачення Конституції або щодо затвердження пропозицій про зміну Конституції розглядаються на закритому засіданні,

без участі сторін». Тільки резолютивна частина постанов про тлумачення Конституції Молдови й висновків щодо внесення змін до Основного Закону Республіки Молдова підлягає оприлюдненню.

Вироблення й установлення нових внутрішніх правил розгляду звернень, поданих до Конституційного Суду, дозволило забезпечити ефективне вирішення справ і виключити елементи, не типові для Конституційного Суду.

Органи конституційної юстиції в механізмі захисту прав і свобод людини та основ демократії

Віталій Ковальчук,

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

У сучасних конституційних демократіях існує чіткий правовий механізм захисту прав людини, в якому поряд із судами загальної юрисдикції важливе місце належить органам конституційної юстиції. Вперше в Європі конституційний суд як орган конституційного контролю запроваджено в систему судової влади Австрії після прийняття у листопаді 1920 року демократичної Конституції цієї держави (Федеральний закон). Створення конституційного суду стало втіленням ідеї відомого австрійського теоретика права Г. Кельзена. Тому таку модель організації конституційного контролю називають «австрійською» або «кельзенівською».

Вона набула поширення в тих країнах Європи, які пережили періоди тоталітаризму та авторитаризму і стали на шлях демократії. Цю модель конституційного контролю запроваджено після Другої світової війни Основним Законом ФРН від 23 травня 1949 року, Конституцією Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року, після ліквідації авторитарного режиму на Піренеях – Конституцією Іспанії, яка набрала чинності 29 грудня 1978 року, Конституцією Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року, законами про зміни до конституції чи конституціями в державах, які з'явилися на пострадянському просторі в період з 1989 по 1997 роки. Цікаво зауважити, що конституційні суди мали і мають загалом серйозну народну підтримку (про що свідчать соціологічні дослідження) і їх відносять до найбільш легітимних демократичних інститутів¹⁷⁷.

Той факт, що за останні двадцять років роль конституційних судів значно зросла, тим більше в тих державах, де зменшувалася легітимність парламентів та інших вищих органів державної влади, не є випадковістю. Такий процес зумовлений тим, що конституційні суди стали реальним охоронцем конституції, а отже – прав як окремих людей, так і суспільства загалом. Змінилася сама концепція ролі конституційної юстиції в житті суспільства та держави. Так, з органу, покликаного здійснювати виключно формально-юридичну функцію, а саме забезпечувати верховенство конституції і утверджувати ієрархію правових норм, підпорядкованих конституції як «основоположній нормі» (саме таке позитивістське розуміння конституційного контролю

¹⁷⁷ Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, приближеність/ пер. з фр. С. Марічева. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – С. 167.

було притаманне Г. Кельзену), він перетворився в орган, призначенням якого стало забезпечення функціонування нової ціннісно-орієнтованої парадигми права, головна мета якої полягає в забезпеченні прав і свобод особи як основної передумови ефективної діяльності держави.

Упродовж трьох останніх десятиліть європейська конституційна юстиція всіляко сприяла реальному захисту прав та свобод людини, у зв'язку з чим суттєво зросла їх місце та роль у системі вищих органів державної влади. Таку діяльність іноді характеризують як конституційний контроль за реалізацією прав і свобод. У багатьох країнах, де запроваджено австрійську модель, цей контроль здійснюється за допомогою конституційної скарги.

Інститут конституційної скарги по праву можна вважати винаходом європейської демократії. Сьогодні його застосовують у таких країнах, як Австрія, Албанія, Угорщина, Іспанія, Латвія, Німеччина, Польща, Російська Федерація, Словенія, Словаччина, Сербія, Чехія, Хорватія, Швейцарія тощо. Крім цього, в Австрії, Німеччині, Російській Федерації, Сербії, Швейцарії право на подання скарги до конституційного суду надається також і юридичним особам, зокрема об'єднанням громадян.

Безперечно, процес впровадження індивідуальної конституційної скарги в різних країнах є неоднаковим. Загалом конституційна скарга поділяється на дві категорії: конституційна скаргу окремої особи і так звані народні скарги (*Actio popularis*). В окремих країнах практикуються одночасно два види скарг, а в деяких перевага віддається одному з них.

Так, класична модель конституційної скарги існує в Німеччині, де Федеральний Конституційний Суд наділений досить широкими повноваженнями, в тому числі щодо контролю за захистом прав та свобод людини. Кожна особа, яка вважає, що її основоположні права порушені, може подати скаргу до Конституційного Суду (стаття 93 Конституції ФРН)¹⁷⁸. Суд наділений повноваженням визнавати неконституційними акти органів державної влади, якими порушено конституційні права особи. Крім цього, Федеральний Конституційний Суд може здійснювати нагляд, пов'язаний із переглядом окремих судових справ. Щороку Конституційний Суд ФРН розглядає близько 4,5 тисячі скарг, щоправда лише 1,5 відсотки з них він задовольняє¹⁷⁹.

Предметом конституційних скарг є нормативні акти (закони, акти глав держави й уряду, інша підзаконна нормотворчість). При цьому допускається існування певних обмежень щодо видів нормативно-правових актів, які можуть бути оскаржені особою до органу конституційної юстиції. Наприклад, у Російській Федерації предметом оскарження можуть бути лише закони. Згідно з частиною

¹⁷⁸ Основной Закон Федеративной Республики Германия/Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 198.

¹⁷⁹ Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. – Калининград: ФГУИПП «Янтарный сказ», 2002. – С. 258.

четвертою статті 125 Конституції Російської Федерації, яка легалізувала інститут конституційної скарги, та частини третьої статті 3 Закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» від 12 липня 1994 року, Конституційний Суд Російської Федерації за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян та за запитом суддів перевіряє конституційність закону, що застосовується чи має бути застосований у конкретній справі¹⁸⁰.

В Іспанії навпаки, відповідно до процедури ампаро можна порушувати питання про конституційність не закону, а лише підзаконних нормативно-правових актів та розпоряджень, так само як і дій публічної влади та посадових осіб держави, регіональних автономій та інших територіальних утворень. Конституція Іспанії 1978 року обмежує коло конституційних прав громадян, порушення яких може стати підставою для звернення в Конституційний Суд. Це коло охоплює переважно політичні права й особисті свободи (статті 14-30 Конституції Іспанії)¹⁸¹. До переліку прав, щодо захисту яких здійснюється процедура ампаро, не входять соціально-економічні права, в тому числі право власності. В середньому Конституційний Суд Іспанії розглядає щорічно близько 500 звернень у порядку процедури ампаро¹⁸².

Загалом європейський досвід засвідчує, що в більшості випадків конституційна скарга стосується як законів, так і підзаконних актів. Прикладом може слугувати здійснення конституційного контролю за реалізацією прав і свобод людини в Республіці Польща. У цій державі конституційний контроль здійснюється Конституційним Трибуналом, який діє на підставі відповідних положень Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року та Закону «Про Конституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 року. Відповідно до частини першої статті 79 Конституції Республіки Польща «кожен, чий конституційні свободи чи права виявилися порушеними, має право відповідно до принципів, визначених законом, подати скаргу в Конституційний Трибунал стосовно справи про відповідність Конституції закону чи іншого нормативного акта, на основі якого суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення про його свободи, права чи обов'язки, визначені в Конституції»¹⁸³. Згідно зі статтею 46 Закону «Про Конституційний Трибунал» конституційна скарга може бути внесена лише після вичерпання усіх

¹⁸⁰ Конституція Російської Федерації/Конституції нових держав Європи та Азії/упоряд. С. Головатий. – К.: Українська правнича фундація. Видавництво «Право», 1996. – С. 439; О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный Конституционный Закон от 21 июля 1994 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ksrf.ru/Docs/Pages/fkzrf.aspx>

¹⁸¹ Конституция Королевства Испании/Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 346.

¹⁸² Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. – М.: Издательство БЕК, 1998. – С. 21.

¹⁸³ Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/library/catalog/law/pol_constitut.html

інстанційних можливостей оскарження, що дає змогу запобігти перевантаженню Конституційного Трибуналу. Закон формулює також інші обмеження щодо надходження скарг з метою створення можливостей для ефективної роботи Трибуналу, зокрема обмеження термінів подання скарги (два місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним органом), наявність встановленої форми скарги, процедури попереднього розгляду скарги¹⁸⁴.

Таким чином, інститут конституційної скарги є важливим елементом демократичного суспільства. Як справедливо зазначав екс-голова Конституційного Суду Республіки Молдова Д. Пулбере, у випадку, якщо сучасна національна система не творить механізм захисту прав і свобод людини шляхом введення на конституційному рівні конституційної скарги, що надасть особі доступ до конституційної юрисдикції, конституційний суд залишається правовим механізмом, доступним лише політикам¹⁸⁵. Діяльність органів конституційного правосуддя країн Європи показує, що ні посадові особи вищих органів влади, ні суди загальної юрисдикції не використовують можливості конституційного правосуддя щодо захисту прав і свобод людини так активно, як це роблять фізичні особи. На підтвердження наведемо статистику роботи Конституційного Суду Іспанії: із 500 справ у рік лише близько 20 розглядаються за скаргами вищих органів державної влади, решта – за зверненнями громадян.

Процес інтеграції України у європейський простір неминуче пов'язаний із врахуванням досвіду зарубіжних країн щодо включення у правову систему такого важливого елемента, як конституційна скарга. На думку більшості науковців, Українська держава повинна надати людині можливість дбати про захист основних прав та свобод самостійно, коли вона сама усвідомить таку потребу¹⁸⁶. А. Селіванов слушно зазначає, що громадяни не можуть

¹⁸⁴ Ustawa otrybunale Konstytucyjnym, z dnia sierpnia 1997 r. // Dzennik Ustaw. – 1997. – № 102. – Poz. 643.

¹⁸⁵ Пулбере Д. Конституційний Суд Республіки Молдова: актуальні проблеми та перспективи // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року/Конституційний Суд України; упорядн.: К. О. Пігнаста [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 99.

¹⁸⁶ Костицький М., Кушакова Н. Спроби трансформації статусу і функцій Конституційного Суду України як посягання на фундаментальні і методологічні засади Української конституції // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року/Конституційний Суд України; упорядн.: К. О. Пігнаста [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 92-96; Шаповал В. М. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні // Вісник Конституційного Суду України. – 1998. – № 2. – С. 52; Владиченко С. Про перспективи посилення захисту прав людини засобами конституційного правосуддя в Україні // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 3. – 26-32; Ткачук П. Конституційний Суд України: теоретико-правові питання діяльності // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 4. – С. 26-28; Колісник В. Теоретико-правові аспекти подальшого вдосконалення статусу Конституційного Суду України // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року/Конституційний Суд України; упорядн.: К. О. Пігнаста [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 86-91.

чекати від Президента чи Уряду, коли вони знайдуть можливість підтримати їх індивідуальну чи колективну скаргу щодо порушення прав людини чинним законодавством. Громадяни мають розраховувати лише на себе¹⁸⁷.

На нашу думку, підстави запровадження інституту конституційної скарги в Україні існують. Конституцією України (частина друга статті 8) гарантується звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини. Доступ до судового захисту, закріплений у Основному Законі держави, дозволяє громадянам використовувати юрисдикцію судів, яка поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (частина друга статті 124 Конституції України), тому вільний доступ до правосуддя в Україні повинен передбачати і вільний доступ до конституційного правосуддя.

Існує право особи на звернення до Конституційного Суду України, яке, на думку М. Козюбри, певною мірою компенсує інститут конституційної скарги¹⁸⁸, не може вважатися повноцінним інструментом конституційного захисту прав та свобод людини. Причиною цього є те, що предмет конституційного звернення, передбачений статтею 42 Закону України «Про Конституційний Суд України», полягає в тому, що Суд офіційно тлумачить Конституцію та закони України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, а отже, лише опосередковано захищає права особи. Тому Конституційний Суд України повинен мати перш за все обов'язок захисту прав особи шляхом визнання неконституційними актів, якими порушено права та свободи.

З огляду на це, на наше переконання, доцільно в Конституції України та Законі України «Про Конституційний Суд України» передбачити норму, яка б надала можливість будь-якій людині, котра вважає, що її конституційні права порушено публічною владою, подати скаргу до Конституційного Суду України стосовно питання про відповідність Конституції України закону чи іншого нормативного акта, на основі якого суд чи орган публічної влади прийняв остаточне рішення про її права, свободи чи обов'язки, встановлені Основним Законом держави. Важливо, щоб предметом конституційної скарги були не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти, що значно розширить можливості Конституційного Суду України в питанні захисту прав і свобод людини. При складанні конституційної скарги необхідно, по-перше, пам'ятати, що ця скарга має стати останнім засобом захисту прав людини, тому спочатку слід використати всі можливі судові засоби правового захисту, передбачені законодавством України. По-друге, конституційна скарга повинна стосуватися виключно визначеного переліку прав, закріплених Конституцією України (пріоритет повинні мати особисті та політичні права).

¹⁸⁷ Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. – К.: УАІД «Рада», 2009. – С. 205.

¹⁸⁸ Козюбра М. Попередній конституційний контроль і захист прав людини // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 54.

По-третє, для уникнення перевантаження Конституційного Суду України слід встановити обмеження щодо порядку подання конституційної скарги, термінів оскарження, форми скарги тощо.

Роль органів конституційної юстиції в сучасних демократіях зросла тому, що вони стали реальною силою, яка здатна захистити права і свободи людини та суверенні права народу, визначені конституцією, від зазіхань з боку органів державної влади, зокрема тих представницьких органів, які намагаються монополізувати це право. Так, екс-голова Верховного Суду США Дж. Маршал доводив необхідність конституційного контролю над актами парламенту тим, що воля народу, втілена в конституції, має вищий характер, і саме ця воля встановлює межі, які жоден орган не може переступати. Для захисту цієї волі і необхідний судовий контроль з боку судових установ¹⁸⁹. Тому зовсім не випадково, що окремі органи конституційної юрисдикції, наприклад, Федеральний Конституційний Суд Німеччини, свої рішення завжди проголошують від «імені народу».

Таким чином, конституційні суди виконують роль посередника між народом і владою, який, з одного боку, захищає право народу на його волевиявлення, що реалізовується, перш за все, через вибори та референдуми, а з іншого – здійснює контроль за конституційністю та легітимністю актів органів державної влади. Саме так визначив роль конституційних судів О. Гамільтон, коли вказував на обов'язковий характер рішень їх для інших гілок влади. Вони, на його думку, наділені такою владою тому, що тлумачать норми вищого рівня як посередники між народом та законодавством¹⁹⁰.

У зв'язку з тією роллю, яку конституційні суди відіграють у становленні та розвитку демократії, значно розширилися межі їх предметної компетенції. Так, у конституціях європейських країн на органи конституційної юстиції покладено здійснення конституційного контролю за легітимністю та легальністю проведення виборів і референдумів. Повноваження органів конституційної юстиції у різних країнах неоднакові. Найбільш типовим, обов'язковим їх повноваженням є прийняття рішення про конституційність (неконституційність) нормативного акта про призначення або проголошення виборів і референдумів. У більшості європейських країн конституційними нормами визначено коло суб'єктів конституційного подання, які можуть звернутися до суду на предмет конституційності рішення про проведення виборів та референдумів. У багатьох країнах, наприклад, Албанії чи Словаччині, ці норми містяться безпосередньо в Основному Законі¹⁹¹.

¹⁸⁹ Конституционный контроль в зарубежных странах. – М.: Норма, 2007. – С. 101.

¹⁹⁰ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж.Джея: пер. с англ./ под общ. ред., с предисл. Н. Н. Яковлева, коммент. О.Л. Степановой. – М.: Издательская группа «Прогресс» – «Литера», 1994. – 568 с.

¹⁹¹ Дерев'яно С. Проблеми забезпечення конституційного контролю за референдумами за конституціями світу: порівняльно-правовий аналіз // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 2. – С. 95.

В Україні таке питання регулюється Законом України «Про Конституційний Суд України». Зокрема, у главі 11 цього закону «Особливості провадження у справах щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського референдуму чи місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим» встановлено строки направлення конституційного подання (стаття 78), предмет розгляду (стаття 79), коло осіб, яких Конституційний Суд України може залучити до участі у розгляді справи (стаття 80), та вимоги до резолютивної частини рішення (стаття 81). Конституційний Суд України у своїй діяльності неодноразово звертався до проблеми безпосереднього народовладдя, в результаті чого прийнято декілька десятків рішень та висновків, які прямо чи опосередковано стосуються виборів і референдумів та є джерелом конституційного права України¹⁹².

Визначаючи повноваження Конституційного Суду України встановлювати конституційність призначення виборів і референдумів, закон фактично обмежує повноваження Суду у сфері конституційного контролю за цими формами волевиявлення громадян, тим самим створюючи перешкоди у реалізації Конституційним Судом України функції легітимації вищих органів влади.

Натомість досвід європейських конституційних судів засвідчує, що органи конституційної юстиції є обов'язковими суб'єктами виборчих та референдних правовідносин. Так, статтею 25 Конституції Республіки Хорватія передбачено, що Конституційний Суд Республіки Хорватія повинен «здійснювати нагляд за конституційністю і законністю виборів та республіканських референдумів і вирішувати ті спори стосовно виборів, які не підпадають під юрисдикцію судів»¹⁹³. Конституційний Суд Республіки Молдова «підтверджує результати республіканських референдумів, виборів Парламенту та Президента». Схожі норми містяться в конституціях Азербайджану, Албанії, Греції, Румунії.

Особливими повноваженнями в питанні безпосереднього народовладдя наділена Конституційна рада Франції. Відповідно до статей 58, 59, 60 Конституції Франції Конституційна рада «стежить за правильністю» обрання Президента Республіки, депутатів, senatorів та проведення референдуму, а також оголошує їх результати¹⁹⁴. При цьому цей орган наділений правом приймати й оголошувати рішення про анулювання результатів виборів. Останнє повноваження не стосується референдумів, які мають у Франції

¹⁹² Корнієнко М. Проблеми безпосереднього народовладдя в юрисдикції Конституційного Суду України // Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи вирішення: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 травня 2008 року/Конституційний Суд України; упорядн.: К. О. Пігнаста [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2008. – С. 177.

¹⁹³ Конституція Республіки Хорватія/Конституції нових держав Європи та Азії/упоряд. С. Голловатий. – К.: Українська правнича фундація. Видавництво «Право», 1996. – С. 399.

¹⁹⁴ Конституция Французской республики/Конституции зарубежных государств: учеб. пособ. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1997. – С. 124.

вищу юридичну силу. В 1962 році Конституційна рада прийняла рішення про те, що вона не має права контролювати «пряме волевиявлення народного суверенітету» і тим самим сформулювала доктрину непідвідомчості органу конституційної юстиції рішень, прийнятих на загальнодержавному референдумі.

На відміну від Конституції Франції, до компетенції органів конституційної юрисдикції багатьох країн належить вирішення спорів щодо результатів референдумів. Так, за Конституцією Словацької Республіки «Конституційний Суд розглядає заперечення щодо результатів референдуму»¹⁹⁵. Скарги, пов'язані з результатами референдуму, вирішують також конституційні суди Вірменії, Грузії, Казахстану, Чорногорії.

В Україні розгляд спорів щодо виборів та референдумів з 1 вересня 2005 року віднесено до компетенції адміністративних судів (пункт 5 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України)¹⁹⁶. Справи ж щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму підвідомчі Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції (пункт 1 частини четвертої статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України). Така правова регламентація та судова практика, що склалися в Україні, не цілком забезпечують потреби судового контролю за виборчими і референдними процесами. На нашу думку, існуюча процедура розгляду спорів щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму потребує зміни, зокрема надання повноваження Конституційному Суду України переглядати рішення Вищого адміністративного суду України як суду останньої інстанції. Тому вважаємо за можливе доповнити статтю 150 Конституції України та главу 11 Закону України «Про Конституційний Суд України» повноваженням щодо здійснення контролю Конституційним Судом України за проведенням виборів та референдумів, а також за остаточним встановленням їх результатів. Безперечно, надання таких повноважень єдиному органу конституційної юрисдикції потребує прийняття низки правових норм, які б дозволили їх практично реалізувати і, що найважливіше, докорінно переглянути роль і місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади.

Разом з тим у контексті здійснення конституційного контролю в Україні за волевиявленням громадян на виборах та референдумах доцільно було б до Конституції України внести норму про здійснення обов'язкового попереднього встановлення конституційності визначеного переліку законів, якими регулюється організація і порядок проведення виборів і референдумів.

¹⁹⁵ Конституція Словацької Республіки/Конституції нових держав Європи та Азії/упоряд. С. Головатий. – К.: Українська правнича фундація. Видавництво «Право», 1996. – С. 477.

¹⁹⁶ Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – С. 1358.

Оскільки основним покликанням Конституційного Суду України є захист суверенної волі Українського народу, він повинен стати останньою інстанцією щодо встановлення остаточних результатів виборів та референдуму. З цією метою необхідно передбачити як індивідуальну, так і колективну скаргу громадян щодо порушення їх права під час здійснення народного волевиявлення. Фактично Конституційний Суд України мав би стати тим органом, який у випадку неможливості здійснення справедливого та вільного волевиявлення громадян (що можна було спостерігати в грудні 2004 року в період «Помаранчевої» революції) повинен взяти на себе відповідальність прийняти остаточне рішення в інтересах Українського народу.

Внесення відповідних законодавчих змін із урахуванням досвіду зарубіжних держав дало б змогу ліквідувати певні прогалини контролю за виборчими та референдними правовідносинами, зосередивши контрольні функції в єдиному органі конституційної юрисдикції – Конституційному Суді України.

Ще одним дієвим механізмом захисту демократії є здійснення органами конституційної юстиції контролю за дотриманням прав парламентської меншості (опозиції). В окремих європейських країнах конституційний суд здійснює захист парламентської меншості через право меншості звернутися до суду з оскарженням рішення більшості до моменту набуття чинності законодавчого акта. А. Шайо зазначає: «Конституційний суд став свого роду новою культурою конституціоналізму, яку не відображають конституції з їх демократичними приписами стосовно панування більшості»¹⁹⁷. Захищаючи права меншості, конституційні суди вкотре сприяють розвитку демократичної легітимації, підвищують якість політичного діалогу.

У цьому контексті цікавим є досвід Франції. Згідно з внесеними у 1974 році змінами до Конституції Франції кваліфікована парламентська меншість (60 депутатів або 60 сенаторів) отримала можливість подавати запит до Конституційної ради щодо відповідності Конституції Франції звичайних законів. Після цього кількість звернень до Конституційної ради одразу збільшилася вдесятеро. Конституційна рада стала основною зброєю опозиції, даючи можливість парламентській меншості проводити нове обговорення¹⁹⁸.

Конституційний Суд України також здійснює конституційний захист права парламентської меншості, оскільки відповідно до статті 150 Конституції України 45 народних депутатів України можуть звертатися до Суду з приводу вирішення питання про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Однак розгляд питання про конституційність таких актів був би

¹⁹⁷ Шайо А. Самоограничение власти (кратный курс конституционализма): пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – С. 244.

¹⁹⁸ Розанвалон П. Демократична легітимність, безсторонність, рефлексивність, наближеність/ пер. з фр. Є. Марічева. – Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. – С. 175.

ефективнішим саме до набрання ними чинності, що дозволило б меншості провести конструктивний діалог із врахуванням суспільної думки щодо змісту майбутнього закону, а отже, і його легітимності.

У контексті захисту права меншості важливим є питання здійснення органами конституційної юстиції контролю за діяльністю політичних партій. В умовах політичної структуризації суспільства і багатопартійності Конституційний Суд України повинен стати гарантом політичної стабільності й політичного плюралізму. При спробах централізації влади, коли з'являється загроза в діяльності опозиційних партій, що відображають інтереси меншості, роль Суду особливо зростає. Отже, конституційний суд є тим органом, який захищає опозиційні партії від свавілля державних органів та їх посадових осіб¹⁹⁹. Тому, на нашу думку, контроль Конституційного Суду України за діяльністю політичних партій мав би стати новелою вітчизняного законодавства, яка б наблизила правовий механізм захисту прав меншості до стандартів європейської демократії. Деталізуючи цю ідею, можна запропонувати віднести до компетенції Конституційного Суду України повноваження щодо вирішення питання про припинення діяльності політичних партій.

Таким чином, роль органу конституційної юстиції у сучасній правовій, демократичній державі важко переоцінити, оскільки конституційні суди займають ключове місце в механізмі захисту прав людини та суверенних прав народу від протиправних дій і рішень органів державної влади. Суд наділений такою владою тому, що виступає охоронцем конституції, яка є за своєю природою суспільним договором, що, з одного боку, визначає основні права та свободи людини, а з іншого – межі повноважень держави.

Для того щоб Конституційний Суд України зайняв аналогічне місце в системі вищих органів державної влади, необхідно докорінно переглянути його правову природу, роль та завдання, наділивши його повноваженнями, які на сьогодні закріплено в конституціях держав європейської демократії. По-перше, у сфері здійснення конституційного контролю за дотриманням прав та свобод людини слід запровадити інститут повної конституційної скарги, яка б надала можливість особі (чи групі осіб) оскаржити у Конституційному Суді України конституційність законів та інших нормативно-правових актів, якими порушено їх права та свободи. По-друге, з метою забезпечення легітимності та легальності волевиявлення громадян варто надати Конституційному Суду України повноваження щодо здійснення конституційного контролю за проведенням виборів і референдумів, а також за остаточним встановленням їх результатів. По-третє, з метою захисту прав парламентської меншості необхідно передбачити процедуру попереднього конституційного контролю за законодавством, а також запровадити конституційний контроль за діяльністю політичних партій.

¹⁹⁹ Ебзеев Б. С. Конституция. Правове государство. Конституционный суд: учеб. пособ. для вузов. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – С. 156.

Запровадження інституту конституційної скарги в Україні в процесі реформи правосуддя: основні проблеми на тлі досвіду держав Центральної Європи

Василь Лемак,

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри теорії та історії держави і права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Конституційне правосуддя як атрибут держави верховенства права не існує ізольовано від інших сегментів національного правопорядку. Цей соціальний винахід функціонує в системі механізму захисту й відновлення прав людини, який залежить, передусім, від стану конституційного правопорядку і дієвість якого є головним фактором захисту прав людини. При цьому слід зауважити, що введення конституційної скарги як додаткового механізму не матиме сенсу, якщо він буде «непрацюючим» у системі конституційного правосуддя.

Напрацьований досвід впровадження конституційної скарги є достатнім у Центральній Європі, де в класичному варіанті цей інститут зародився, зокрема, в Австрії, Німеччині. Для системного аналізу запропонованої конструкції інституту конституційної скарги в Україні ставимо за мету аналіз відповідного досвіду держав Центральної Європи, оцінку на їх тлі норм законопроекту про внесення змін і доповнень до Конституції України.

Позиція Венеціанської комісії. Емпіричний масив, пов'язаний з конституційною скаргою, є настільки широким, що Венеціанська комісія в 2011 році більшу частину спеціальної доповіді «Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку» присвятила саме досвіду держав Центральної і Південно-Східної Європи. Зокрема, відзначалося: «Венеціанська комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги не лише тому, що він забезпечує всезагальний захист конституційних прав, але також з точки зору субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини і намагання вирішувати проблеми щодо прав людини на національному рівні. Виходячи з наведеного, повна конституційна скарга дає можливість для найбільш загального індивідуального доступу до конституційного правосуддя – особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує основні права. Венеціанська комісія дійшла висновку, що в ході розгляду індивідуальної скарги Конституційний Суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку про негайне поновлення чи припинення провадження у справі в загальному суді. Важливим фактором чіткості у відносинах між Конституційним Судом і загальними судами є визначене законодавче або,

краще, конституційне положення, яке зобов'язує інші державні органи, в тому числі суди, дотримуватися даного Конституційним Судом конституційного тлумачення, що може слугувати підставою для вимоги захисту конституційних прав у суді. Якщо Конституційний Суд скасовує остаточне рішення суду, він зазвичай вимагає переглянути конкретну справу (наприклад, у Хорватії, Чеській Республіці, Словацькій Республіці, Німеччині тощо)²⁰⁰.

Отже, позиція Венеціанської комісії зводиться до таких тез: особа має можливість через конституційну скаргу порушити питання про перевірку на предмет конституційності будь-якого акта органів державної влади (в тому числі індивідуального), яким безпосередньо порушено основні права; конституційний суд за наслідками такого розгляду повинен мати можливість дати вказівку загальним судам про негайне поновлення чи припинення справи.

Досвід держав Центральної Європи загалом підтверджує таку модель конституційної скарги.

Словацька Республіка. Інститут конституційної скарги в цій державі закріплено в статтях 127 і 127а Конституції 1992 року. Згідно з частиною першою статті 127 Конституційний Суд Словаччини «приймає рішення за скаргами фізичних чи юридичних осіб на порушення їх основних прав і свобод або прав людини і основоположних свобод, що впливають з міжнародного договору, ратифікованого Словацькою Республікою і оприлюдненого в порядку, встановленому законом, якщо рішення про захист цих прав і свобод не приймає інший суд». У частині другій статті 127 Конституції Словацької Республіки при цьому відзначається, що «якщо Конституційний Суд задовольнить скаргу і в своєму рішенні постановить, що рішенням, яке набрало чинності, актом або шляхом іншого втручання були порушені основні права чи свободи, відповідно до абзацу першого він скасує таке рішення, акт або інше втручання. Якщо порушення прав чи свобод згідно з абзацом першим, виникло внаслідок бездіяльності, Конституційний Суд може віддати наказ, щоб той, хто такі права чи свободи порушив, вжив заходів. Конституційний Суд може також повернути справу на подальший розгляд, заборонити продовжувати порушення основних прав і свобод чи прав людини і основоположних свобод, які впливають з міжнародного договору, ратифікованого Словацькою Республікою і оприлюдненого в порядку, встановленому законом, чи, якщо це можливо, віддати наказ, щоби той, хто порушив права і свободи відповідно до абзацу першого відновив попередній стан». Крім цього, у частині першій статті 127а даної

²⁰⁰ Доклад «Индивидуальная конституционная жалоба: европейские тенденции системного развития» г-на Гагика Харутюнана. Страсбург. Конференция на тему «Защита прав человека органами конституционного правосудия». – Киев, Украина, 16 сентября 2011 год. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2011\)018-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2011)018-rus)

Конституції Конституційному Суду надано повноваження приймати рішення «за скаргами органів територіального самоврядування на неконституційні чи незаконні рішення або інше неконституційне чи незаконне втручання в справи територіального самоврядування, якщо про їх захист не приймає рішення інший суд».

Про роль Конституційного Суду Словацької Республіки в охороні конституційного порядку свідчить, зокрема, той факт, що лише в 2014 році до нього надійшло 17 889 подань, більшість з яких не мала процесуального продовження, проте Суд виніс 2848 рішень. З наведеної кількості до Конституційного Суду було надіслано в тому самому році 17 700 конституційних скарг: 2066 – від фізичних осіб, 15 634 – від юридичних осіб²⁰¹.

Польська Республіка. Модель конституційної скарги визначено в частині першій статті 79 Конституції Польської Республіки, згідно з якою кожен, чий конституційні права чи свободи порушені, має право в установленому законом порядку подати скаргу до Конституційного Трибуналу Польщі з питання про відповідність закону або іншого нормативного акта Конституції Польської Республіки, на підставі якого суд або інший орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення, вирішивши питання про його права, свободи чи обов'язки, визначені польською Конституцією. Це положення не стосується прав біженців, окреслених у її статті 56. У рішенні від 1 лютого 2005 року Конституційний Трибунал Польщі вказав, що «предметом дослідження Трибуналу є не акти застосування права, тобто вироки або рішення, а нормативні акти, на підставі яких ці рішення постановлені... Конституційний Трибунал створений для перевірки відповідності нормативних актів Конституції Польської Республіки, для вилучення з юридичної системи норм права, які їй суперечать. Не належить до компетенції Конституційного Трибуналу контроль правильності рішень судів, тлумачення зобов'язуючих норм, які застосовуються в індивідуальних справах, їх застосування або незастосування судами»²⁰².

Чеська Республіка. Питання конституційної скарги в цій державі передбачені частиною першою статті 87 її Конституції і § 72 Закону «Про Конституційний Суд» 1993 року з наступними змінами. Згідно з пунктом d частини першої статті 87 Конституції Чеської Республіки Конституційний Суд розглядає справи «про конституційні скарги проти остаточного рішення та іншого втручання органів публічної влади в конституційно гарантовані

²⁰¹ Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za rok 2014 Košice apríl 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/991983/2014_7_ochrana_po+korekt%C3%BAAre_FINAL_17_4_2015.pdf/2cfd3f7d-fc98-4f1d-aaca-c98e35328b94

²⁰² Див.: Вроцлавска П. Жалоба в Конституционный Трибунал Республики Польша [Текст]/ П. Вроцлавска, М. А. Поваро // Молодой ученый. – 2012. – № 11. – С. 292-295.

права і свободи»²⁰³. Формулювання цієї конституційної норми, по суті, вказує на те, що до об'єкту перевірки Конституційним Судом на предмет конституційності входить остаточне рішення судів, а також «інше втручання органів публічної влади».

Згідно § 72 Закону «Про Конституційний Суд» конституційна скарга в Чеській Республіці може бути подана фізичною особою або юридичною особою, про яку йдеться у пункті d частини першої статті 87 Конституції Чеської Республіки, якщо вона стверджує, що остаточне рішення у судовому процесі, в якому вона є стороною, втручання з боку публічних властей порушили її основоположне право або свободу, яке гарантується конституційним ладом. Крім того, конституційну скаргу мають право подати муніципальна рада або вищий орган територіального самоврядування (пункт c частини першої статті 87 Конституції Чеської Республіки), які стверджують, що незаконне втручання держави порушило гарантоване право на територіальне самоврядування. Якщо цей закон не вказує іншого, конституційна скарга може бути подана протягом двох місяців з моменту отримання рішення останнього процесуального засобу²⁰⁴.

Протягом 2014 року до Конституційного Суду Чеської Республіки було подано всього 4057 конституційних скарг на підставі § 72 Закону «Про Конституційний Суд», з усіх інших питань – 23.

Угорщина. В абзаці другому статті 24 Конституції Угорщини 2011 року серед повноважень Конституційного Суду Угорщини згадуються пункт c: «на підставі конституційно-правової скарги контролює відповідність Основному закону правових норм, які застосовуються в окремих справах» і пункт d: «на підставі конституційно-правової скарги контролює відповідність Основному закону рішень судів». Найголовніше, що згідно з абзацом третім цієї статті Конституційний Суд наділяється правом скасовувати дію законодавчих актів або положень законодавчих актів, а також судових рішень, які суперечать Основному Закону, в межах повноважень, передбачених пунктами c і d абзацу другого²⁰⁵.

Німеччина. Федеративна структура держави зумовлює два види конституційної скарги: конституційна скарга до земельного Конституційного Суду конкретної федеральної землі, на підставі якої розглядається порушення

²⁰³ Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

²⁰⁴ ZÁKON ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu 182/1993 Sb. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/zakon_o_ustavnim_soudu.pdf

²⁰⁵ Основной Закон Венгрии (25 апреля 2011 года). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznymoda_jav%C3%ADtott.pdf/

положень конституції цієї землі, якщо дана процедура нею передбачена, і федеральна конституційна скарга до Федерального конституційного суду, який розглядає порушення Основного закону ФРН²⁰⁶.

Інститут конституційної скарги в Німеччині, який може бути оцінений як класичний, передбачає низку ознак. По-перше, встановлено достатньо широке коло суб'єктів звернення до Федерального Конституційного Суду, яке охоплює кожну особу, права якої порушені публічною владою, і громади та об'єднання громад з приводу порушень законом права на самоврядування (стаття 93 Основного закону). По-друге, визначено, що оскаржити можна як дію, так і бездіяльність виконавчої влади Федерації або землі, судові рішення і закони (статті 90 і 94 Закону про Федеральний Конституційний Суд Німеччини). По-третє, зафіксовано, що конституційна скарга подається після її розгляду в загальному судовому порядку або без такого, якщо скарга має суспільне значення чи без її термінового розгляду особі буде завдано тяжкі наслідки (пункт 90 Закону про Федеральний Конституційний Суд Німеччини)²⁰⁷.

Наскільки ефективним для заявника є конституційна скарга до Федерального Конституційного Суду Німеччини, свідчить статистика. Якщо в 1951 році було подано 481 конституційну скаргу, то вже в 1960 році їх кількість складала 1382. Вона продовжувала зростати, і в 1970 році їх нараховувалося 1677, у 1980 році – 3107, а у 1990 році – 3400. Далі зростання було ще більш стрімким: 1993 рік – 5440, 1995 рік – 5911. Після короткочасного зниження надходжень таких скарг в кінці 1990-х років розпочалася чергова «хвиля» зростання. У 2012 році було подано 5947 конституційних скарг, у 2013 році – 6686 і у 2014 році – рекордні 6811. Загалом з 1951 до 2014 року було подано 187 870 конституційних скарг. Разом із тим, наприклад, у 2014 році була розглянуто 6292 конституційні скарги, з них задоволено на користь заявників лише 121, що становило 1,92%²⁰⁸. За деякими підрахунками, з 1951 року 632 норми Федерації і права земель були визнані такими, що не відповідають Конституції Німеччини²⁰⁹.

²⁰⁶ Сборник статей о праве Германии. Ein Sammelband in russischer Sprache zum aktuellen deutschen Recht. – Выпуск – Ausgabe Nr. 1. Август – August 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.drjv.org/

²⁰⁷ Закоморная Е. А. Институт конституционной жалобы как средство поддержки сбалансированности конституционного развития (на примере постсоциалистических стран Восточной и Северной Европы)// Проблемы законности, Выпуск № 119/2012. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/institut-konstitutsionnoy-zhaloby-kak-sredstvo-podderzhki-sbalansirovannosti-konstitutsionnogo-razvitiya-na-primere-ixzz3u5UWFB8>

²⁰⁸ Federal Constitutional Court – Annual Statistics 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/EN/Statistik/statistics_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3

²⁰⁹ Хемиг Д. Конституционная жалоба в Германии// Д. Хемиг // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу. Матеріали міжнародної конференції м. Київ, 16 вересня 2011 р. – Київ, Логос, 2011. – С. 407.

Україна. Проектом закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який був зареєстрований у Верховній Раді України 25 листопада 2015 року, запропоновано інститут конституційної скарги²¹⁰. У новій статті 1511 Конституції України пропонується закріпити, що «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано».

У контексті вищенаведеного і спираючись на досвід держав Центральної Європи запропонований інститут можна оцінити як «часткову нормативну конституційну скаргу». Низка ознак цієї конструкції насправді свідчить про «частковість» конституційної скарги:

1. Головне, що характеризує наведену модель, полягає у відсутності впливу Конституційного Суду України на захист (відновлення) конституційних прав і свобод особи за результатами розгляду конституційної скарги. Припустимо, що у справі щодо конкретної особи застосовано остаточним судовим рішенням норми закону, які за результатами розгляду конституційної скарги будуть визнані неконституційними і втратять чинність «з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність» (частина друга статті 152 Конституції України). Постає запитання, чи впливатиме і наскільки рішення Конституційного Суду України на остаточне судові рішення, яким застосоване неконституційну норму закону України?

Гіпотетично, якщо йдеться про норми Кримінального кодексу, які втрачають чинність внаслідок визнання їх неконституційними, то відповідь очевидно ствердна (діяння декриміналізується). Якщо ж йдеться про застосовані акти чи окремі норми цивільного законодавства, то відповідь не може бути такою ж очевидною, бо у випадку втрати ними чинності з визначеного моменту створюється нова модель правового регулювання спору та нова ситуація, яка була невідома учасникам цивільних відносин на момент початку спору і навіть на момент, коли вони вступали у цивільні відносини.

У процесуальних кодексах подібна ситуація визначається як підстава для перегляду судових рішень «за нововиявленими обставинами» із застереженням, «якщо рішення суду ще не виконане» (стаття 361 Цивільного процесуального кодексу України), однак вбачаємо доцільність закріплення відповідної норми на рівні Конституції України.

²¹⁰ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209

2. Відсутність конкретної вказівки в проекті статті 1511 Конституції України щодо впливу рішення Конституційного Суду на долю остаточного судового рішення ускладнюється ще одним. У наведеній конструкції конституційної скарги відсутня її обумовленість захистом основних (конституційних) прав і свобод людини. Такий підхід не є прийнятним, бо дозволяє особі (після судового розгляду й кінцевого рішення) фактично будь-який правовий спір перенести за допомогою конституційної скарги прямо до Конституційного Суду України, якщо тільки особа вважає, що відповідний акт законодавства «суперечить Конституції України». Це може бути цивільно-правовий, адміністративний, господарсько-правовий спір тощо.

Нагадаємо, що конституційна скарга, як підтверджує досвід практично всіх європейських держав, є інструментом захисту саме основних прав, гарантованих конституцією, а не будь-яких суб'єктивних прав та інтересів. У Німеччині, як відзначалося вище, конституційна скарга може бути подана згідно статті 93 Основного закону «кожним, хто вважає, що публічна влада порушила одне з його основних прав або одне з прав, які містяться у статтях 20, 33, 38, 101, 103 і 104».

3. Ще однією ознакою «частковості» запропонованої моделі конституційної скарги в Україні є те, що її предмет перевірки за скаргою є надто обмеженим – йдеться лише про «закон України», застосований остаточним судовим рішенням. Це означає, що предмет конституційної скарги не охоплює інші акти законодавства України, окрім «законів України», а також діяльність органів публічної влади, яка може призводити до порушень основних прав людини.

4. Визначення в запропонованій статті 1511 Конституції України суб'єкта подання конституційної скарги також свідчить про її обмежений характер, адже йдеться лише про «особу». Очевидно, що конституційна скарга могла б стати інструментом і для органів місцевого самоврядування у випадку спору з органами державної влади з окремих питань їх конституційних повноважень. Крім того, зміни до Конституції України позбавляють захисту через механізм конституційної скарги також юридичних осіб – щодо прав, суб'єктами яких вони виступають (наприклад, права власності).

Водночас можна припустити, що обмеженість видів суб'єктів права подання конституційної скарги компенсується активністю фізичних осіб у цьому напрямі, які розглядатимуть провадження в Конституційному Суді України як механізм «додаткової касації».

Необхідно врахувати ще один чинник, який створює додаткове мотиваційне поле для суб'єктів конституційної скарги. Згідно з частиною першою статті 152 Конституції України предмет «конституційності», який перевіряється Конституційним Судом України, охоплює не лише відповідність визначених актів Конституції України за змістом, а й бездоганність

«встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності». Якщо кореспондувати дану конституційну норму з існуючою культурою законотворення, то де-факто слід визнати, що значна частина законів України є вразливою з цієї точки зору (відсутність кворуму в залі пленарних засідань, ймовірні порушення процедури особистого голосування в парламенті, порушення строків підписання законів, порушення окремого порядку схвалення закону про державний бюджет та інші процедурні порушення).

Відсутність у проекті статті 1511 Конституції України «запобіжників» цьому не може бути компенсована внесенням змін і доповнень до Закону України «Про Конституційний Суд України», виходячи, передусім, з того, що підстави для визнання закону неконституційним визначаються в самій Конституції України (частина перша статті 152), а також враховуючи неможливість звуження права суб'єкта на конституційну скаргу до наміру перевірки закону України, який застосований у справі, проте порушує лише основні (конституційні) права і свободи особи.

Така ситуація може призвести до надмірної кількості поданих конституційних скарг та, з іншого боку, відсутності можливості у Конституційного Суду України зосередитися на тих із них, які мають загальне значення для конституційного правопорядку.

Враховуючи наведене, відзначимо, що запропонована в проекті змін і доповнень до Конституції України модель конституційної скарги є унікальною на тлі відповідного досвіду держав Центральної Європи та відрізняється від нього (як і від позиції Венеціанського комісії) за низкою основних ознак. По-перше, вона характеризується частковим характером з огляду на суб'єкта її подання (лише фізичні особи) та на предмет оскарження (питання конституційності лише «законів України»). По-друге, з іншого боку, мета конституційної скарги не пов'язана із захистом основних прав людини. По-третє, запропоновані зміни до Конституції України не визначають механізму впливу рішення Конституційного Суду України за результатами розгляду конституційної скарги на механізм захисту (відновлення) порушеного права особи остаточним судовим рішенням. Такі особливості можуть суттєво ускладнити функціонування цього нового інституту в системі засобів захисту прав людини.

Польський досвід впровадження конституційної скарги: уроки для вітчизняної правової системи

Володимир Кравчук,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри теорії та історії держави і права Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

Польська модель конституційної скарги є механізмом (засобом) охорони конституційних прав і свобод. Вважаємо за доцільне розглянути такі її аспекти, як суб'єкт, підстави застосування та предмет. Особливу увагу звернемо на субсидіарний характер конституційної скарги. Безперечно, важливою є й процедура застосування Конституційним Судом України конституційної скарги, проте це питання потребує окремого розгляду і може стати предметом подальшого дослідження. Варто наголосити, що питання конституційної скарги стосується не лише конституційного права особи звернутися до конституційного суду та порядку винесення ним рішення. Воно має глибокий комплексний характер, оскільки пов'язане з іншими галузями права (адміністративним, цивільним, кримінальним) в аспекті остаточності рішень судів.

Передусім розкриємо генезу конституційної скарги в польському конституційному праві.

Загалом конституційна скарга є досить новою інституцією. Вважається, що вперше вона передбачалася Конституцією Німецької імперії від 28 березня 1849 року. В більш сучасному розуміння конституційна скарга з'явилася після Другої світової війни, але її існування не можна вважати загальнопоширеним. У пострадянських державах існують норми, що передбачають її регулювання, проте її характер та моделі відрізняються між собою.

У польській правовій системі інститут конституційної скарги нерозривно пов'язаний із діяльністю Конституційного Трибуналу, який, щоправда, не одразу отримав такі повноваження. Конституційне правосуддя в Польщі формувалося в особливий політико-правовий період. Переважало переконання про недоречність існування цієї сфери права. Саме це спонукало прийняти компромісну модель, яка передбачала обмежену компетенцію Конституційного Трибуналу порівняно з країнами Західної Європи. Тому Конституційному Трибуналу не надавалось повноваження з розгляду конституційної скарги. У 1981 році з ініціативи депутатів польського парламенту було запрошено групу експертів, яка мала розробити засади й порядок функціонування Конституційного Трибуналу. В 1982 році відбулася наукова дискусія, на якій вперше порушили питання віднесення інституту загальної скарги до компетенції Конституційного Трибуналу, а також надання грома-

дянам права безпосереднього звернення до Конституційного Трибуналу в разі порушення їх конституційних прав. Але, на жаль, це не втілювалося у змінах до Конституції Польщі 1982 року, якими запроваджувалась діяльність Конституційного Трибуналу.

Пізніше інститут конституційної скарги не надто привертав увагу науковців і політиків, існували спроби замінити її іншими ресурсами. Так, Конституційний Трибунал отримав право розпочинати провадження за власною ініціативою, а точніше на підставі скарг і звернень, що направлялися до Трибуналу громадянами. Такий підхід, по суті, залежав від волі Конституційного Трибуналу, що не давало можливості визнати таке повноваження своєю скарою. Запровадження в конституційну систему конституційної скарги обростало побоюваннями, що почнеться наплив справ до Конституційного Трибуналу. Сумнівною видавалася здатність цього органу їх розглядати. Відсутність конституційної скарги у правовій системі не компенсувалися іншими спробами вирішення питання, наприклад, пропозицією надати право подання конституційної скарги місцевим громадам, громадським організаціям чи профспілкам.

Цю проблему з новою силою почали обговорювати в суспільстві у зв'язку з суспільно-політичною трансформацією після 1989 року. Так, чотири з семи проектів Конституції Польщі передбачали впровадження конституційної скарги. У процесі формування моделі конституційної скарги не було єдності думок серед політиків, суддів і науковців. Так, в ухвалі від 19 жовтня 1992 року Комітет юридичних наук Польської академії наук визнав, що з метою уникнення небезпеки перетворення конституційної скарги в загальну скаргу (*actio popularis*) необхідне встановлення механізмів її відбору. Рекомендовано таку функцію доручити Уповноваженому з прав людини. Державна рада правосуддя (аналог Вищої ради юстиції) наполягала, що конституційна скарга може стосуватися лише питання відповідності норм права нормам Конституції Польщі, при цьому чинився супротив можливості подання конституційної скарги на рішення судів (конституційна скарга в широкому розумінні). Схожу позицію займала Рада суддів Верховного Суду Польщі. Під час творення Конституції Польщі зародився конфлікт між Конституційним Трибуналом та Верховним Судом Польщі, що спричинило низку відмінностей польської моделі від європейських аналогів. Суперечка стосувалася проблеми безпосередньої сфери впливу Конституційного Трибуналу на здійснення правосуддя загальними судами, а звідси – і моделі взаємовідносин між Конституційним Трибуналом і Верховним Судом Польщі. Це також вплинуло на подальшу долю конституційної скарги.

У чинній Конституції Польської Республіки 1997 року інститут конституційної скарги закріплено у двох розділах: «Свободи, права і обов'язки людини і громадянина» та «Суди і Трибунали». У першому випадку йдеться про статтю 79, в другому – пункт 5 статті 188. Завдяки такому прийому

юридичної техніки законодавець розмістив механізм (засіб) охорони конституційних прав і свобод у тому розділі, де ці права детальніше виписано, але не обмежив юридичну підставу застосування конституційної скарги лише цим розділом Конституції Польщі. Конституційна скарга деталізується в Законі «Про Конституційний Трибунал» від 1997 року (статті 46-52), а також у Регламенті Конституційного Трибуналу.

Суб'єкт конституційної скарги

Суб'єктом конституційної скарги є «кожен, чиї конституційні свободи і права були порушені» (частина перша статті 79 Конституції Польщі). Отже, законодавець сформулював три матеріальні передумови скарги – особистий інтерес, правовий інтерес та реальний інтерес. Перша передумова означає, що суб'єкт, який подає конституційну скаргу, повинен підтвердити, що порушення конституційних прав стосується його особи, вказати особистий інтерес та довести, що він зацікавлений в усуненні порушення визнаних за ним основних прав. Отже, конституційна скарга стосується конкретних, індивідуальних прав, свобод та інтересів особи. Це виявляється у правовому інтересі, що впливає з особистого інтересу: суб'єкт, який подає конституційну скаргу, повинен довести, що порушення гарантованих йому конституційних прав стосується його правового статусу. Правовий інтерес не можна ототожнювати з публічним інтересом, бо у такому разі конституційна скарга набула б властивостей засобу (механізму) загального захисту конституційних прав. Реальний інтерес означає, що порушення свободи або права реально мало місце. Можливості виникнення такого порушення в майбутньому недостатньо. Таке порушення або вже мало місце в минулому, або триває на момент подання скарги.

У доктрині польського конституційного права, як і українського, науковці виокремлюють три теоретично допустимі значення терміна «кожен»: громадянин, іноземець, особа без громадянства – тобто всі фізичні особи. Визнання їх суб'єктами конституційної скарги кореспондує із загальним розумінням прав і свобод у Конституції Польщі, які належать кожній фізичній особі. Але «кожна особа» має перебувати під владою Польської Республіки, що має місце не тільки на території Польщі. Державна влада поширюється також на територію польських дипломатичних представництв в інших країнах, польських літаків і кораблів, а також стосується ситуації, коли, наприклад, громадянин, видворений з іншої країни, транспортується до Польщі польськими посадовцями. При наданні права на скаргу фізичній особі, однак, потрібно пам'ятати про звуження деяких політичних прав і свобод, визнання їх лише за громадянами.

Право на подання конституційної скарги не надається іноземцям, які отримали притулок у Польській Республіці, хочуть отримати захист від переслідувань і за якими може бути визнано статус біженця згідно з чин-

ними в Польщі міжнародними угодами. Такий виняток передбачено пунктом 2 статті 79 чинної Конституції Польщі. Юридична особа також може бути суб'єктом конституційної скарги, оскільки Основний Закон держави не визначає адресата прав і свобод, тобто не виключає юридичну особу. До таких суб'єктів належать, зокрема, громадські організації, політичні партії або юридичні особи цивільного права. Не мають права подання скарги публічні суб'єкти господарювання, що функціонують на основі державної власності. Враховуючи різноманітність форм, у рамках яких держава провадить господарську діяльність, можливість подання конституційної скарги залежить від матеріального критерію, тобто наявності у скаржника необхідних ознак, що впливають із функціонального і дослівного тлумачення тексту Основного Закону Польщі. Наприклад, майновий критерій дозволить визначити, на публічній чи приватній власності ґрунтується діяльність суб'єкта. При наданні юридичній особі права подання конституційної скарги беруться до уваги специфіка прав і свобод, а також необхідність розгляду скарги в конкретному випадку. Найбільш очевидними є право власності та свобода господарської діяльності.

Юридичні особи мають можливість подання конституційної скарги, якщо вони можуть бути суб'єктом основних прав, передбачених Конституцією Польщі. Йдеться також про право на судовий захист, право власності, свободу створення і діяльності товариств, об'єднань, свободу ЗМІ та преси, свободу господарської діяльності. Суб'єктом конституційної скарги не можуть бути органи публічної влади, в тому числі органи місцевого самоврядування, оскільки їх правовий статус знаходиться поза положеннями про права і свободи людини та громадянина, тобто в інших розділах Конституції Польщі. Такі органи мають на меті реалізацію певної компетенції, а не використання прав і свобод. Незастосування категорії «кожен» до органів публічної влади стосується також тих суб'єктів, які насправді не є органами публічної влади, але виконують окремі публічні завдання в певній сфері. В інших сферах, коли вони не виконують доручень публічної адміністрації (наприклад, діють як громадські організації), можна розглядати можливість подання ними конституційної скарги.

Отже, доктрина конституційного права допускає широке розуміння суб'єкта конституційної скарги, що безпосередньо пов'язано з широким переліком прав і свобод, передбачених розділом II та іншими нормами Конституції Польщі від 2 квітня 1997 року.

Підстава і предмет конституційної скарги

Підставою для внесення конституційної скарги є звинувачення в неконституційності норми права. Отже, польському праву притаманне вузьке розуміння конституційної скарги. Підставою скарги не може бути обвинувачення в тому, що саме рішення видане з порушенням Конституції

Польщі, наприклад, щодо процесуальних прав скаржника. Цінності, викладені у преамбулі, як і програмні норми, також не можуть бути підставою конституційної скарги.

У рішенні Конституційного Трибуналу зазначається, що нормативним актом є кожен акт, виданий органом публічної влади і який містить загально-абстрактні норми. Така сама ситуація повинна мати місце тоді, коли форму нормативного видання акта не передбачено чинним законодавством. У зв'язку з цим норма права (нормативний акт) трактується досить широко. Підставою для подання скарги є не тільки положення матеріального права, а й норми процесуального права чи базові норми, що наділяють конкретний орган публічної влади відповідною компетенцією. Особа, яка готує конституційну скаргу, не може ставити під сумнів конституційність нормативних актів, що не є підставою індивідуального рішення, яке такої особи стосується. У пункті 1 статті 79 Конституції Польщі законодавець зазначив, що можна: „(...) подати скаргу до Конституційного Трибуналу щодо відповідності Конституції закону або іншого нормативного акта (...)”. Скарга може також ґрунтуватися на обвинуваченні в порушенні пункту 2 статті 93 Конституції Польщі через видання остаточного рішення у справі на підставі акта внутрішнього права, що не відповідає зазначеному пункту. В цій статті зазначається: «Розпорядження видаються тільки на підставі закону. Вони не можуть бути підставою для винесення рішення стосовно громадян, юридичних осіб та інших суб'єктів». Розпорядження є прикладом нормативного акта внутрішнього права, тобто поширюється лише на інстанцію, яка його видала.

Нормативними актами, яких може стосуватися конституційна скарга, також є розпорядження, декрети, різноманітні положення, інструкції, навіть офіційні листи, оскільки зобов'язують адресатів до певної поведінки. Тому немає значення, належить «інший нормативний акт», про який йдеться у пункті 1 статті 79 Конституції Польщі, до категорії загальнообов'язкових правових актів чи до внутрішніх актів (корпоративних). Варто звернути увагу, що, на думку Конституційного Трибуналу, поняття «нормативний акт» має різне значення як підстава допустимості конституційної скарги відповідно до пункту 1 статті 79 та пункту 4 статті 190 Основного Закону держави. У першому випадку нормативний акт є підставою допустимості конституційної скарги, у другому (згідно зі змістом цієї статті) – створює юридичну підставу для відновлення «...провадження, скасування рішення або іншого розпорядження на засадах і в порядку, визначених у положеннях, характерних даному провадженню». Різниця полягає в різному трактуванні норм-засад (установчих норм). Якщо неконституційність стосується безпосередньо їх, можна визнати, що вони є вихідним пунктом для розгляду в широкому розумінні, а це дає можливість розпочати процедуру на підставі конституційної скарги.

Відповідно до пункту 4 статті 190 Конституції Польщі Конституційний Трибунал має виносити рішення про невідповідність Конституції, міжнародному договору або закону нормативного акта, на підставі якого видано рішення суду, що набрало законної сили, остаточне адміністративне рішення або рішення в інших справах. Конституційна скарга функціонує в польській правовій системі передусім для охорони конституційності правопорядку, а вилучення з обігу неконституційних індивідуальних рішень здійснюється лише у межах впорядкування результатів, пов'язаних із винесенням рішення про неконституційність. Природним наслідком висновку про неконституційність є усунення з правової системи норми, котру Конституційний Трибунал визнав неконституційною.

Проте пункт 4 статті 190 Конституції Польщі передбачає можливість відновлення провадження в індивідуальних справах з урахуванням передбачених процедур, щоб сприяти скасуванню остаточних рішень, які ґрунтуються на неконституційній нормі.

Складніша ситуація виникає тоді, коли йдеться про обґрунтованість подання конституційної скарги щодо неконституційності місцевого (локального) акта. Дехто допускає визнання норм такого акта складовою предмета конституційної скарги. Інші науковці вважають, що визнання актів місцевого права предметом конституційної скарги суттєво розширило б сферу компетенції Конституційного Трибуналу, що одночасно спричинило б дублювання компетенції інших судів, наприклад, Вищого адміністративного суду, які вирішують питання про відповідність місцевих актів законам. Конституційну скаргу потрібно розглядати як окремий незалежний інструмент охорони прав і свобод. Опоненти переконують, що поняття нормативного акта охоплює і місцеві нормативні акти. Йдеться про те, що нормативні акти, які містять перелік норм і моральних засад у певній професії (професійна деонтологія), могли би бути оскаржені у рамках конституційної скарги.

Потрібно пам'ятати, що предметом контролю Конституційного Трибуналу завжди має бути норма, зміст якої встановлено у стабільній правозастосовчій практиці адміністративних або загальних судів. Висновки Конституційного Трибуналу не можуть належати до актів застосування права, тому помилкове застосування припису не має ототожнюватися з його неконституційністю. Конституційний Трибунал повинен припинити провадження у випадку, коли оскаржуваний закон або інший оскаржуваний акт в цілому або в оскарженій частині втратив чинність перед виданням Трибуналом висновку. Цю норму закріплює пункт 3 статті 39 Закону «Про Конституційний Трибунал»: «Трибунал на закритому засіданні зупиняє провадження, якщо нормативний акт у підданій сумніву частині втратив чинність перед винесенням Трибуналом відповідної постанови». Істотною умовою є факт, що предмет скарги (закон або інший нормативний акт) повинен детально наводитися скаржником, оскільки Конституційний Трибунал не може самостійно встановлювати,

який правовий акт, що є підставою прийнятого рішення, порушує права і свободи, суперечить Основному Закону Польщі.

Визначення сфери дії інституту конституційної скарги сприятиме тому, що Конституційний Трибунал сконцентрує свою увагу на конституційності правових норм, на основі яких ґрунтується рішення суду чи адміністративного органу. Конституційний Трибунал не може цього робити, спираючись на спосіб здійснення тлумачення цих норм судами й адміністративними органами, якщо тлумачення передбачає розуміння правової норми таким чином, що її можна визнати такою, яка суперечить Основному Закону Польщі.

Аналізуючи підстави конституційної скарги, потрібно також зауважити, що ця інституція має на меті охорону не прав взагалі, а основних прав, визначених Конституцією Польщі. Права загалом охороняються в порядку проваджень, здійснюваних загальними, адміністративними судами і Верховним Судом, а гарантією цієї охорони є частина перша статті 45 Конституції Польщі, яка визнає за кожним право на суд. Про випадок порушення конституційних прав чи свобод суб'єкта можна говорити тоді, коли орган публічної влади шляхом прийняття конкретного рішення необґрунтовано втрутився у сферу прав чи свобод, що належать цьому суб'єкту, або ж коли мала місце відмова в охороні чи реалізації цих прав або свобод. Претензія скаржника щодо охорони його конституційних прав і свобод у порядку процедури конституційної скарги ґрунтується на безпосередньому зв'язку його суб'єктивних прав зі сферою прав і свобод, гарантованих та захищених Конституцією Польщі. Це, власне, і є матеріально-юридичною підставою подання конституційної скарги. Конституційний Трибунал виходить з того, що широкий перелік прав і свобод, передбачений розділом II чинного Основного Закону Польщі, охоплює та вичерпує «поняття конституційних прав і свобод». Звідси випливає принцип, що всі права і свободи, передбачені Конституцією, підлягають охороні за допомогою інституту конституційної скарги. Завдяки цьому збережено принцип вищої юридичної сили Основного Закону Держави.

Такий підхід у розумінні інституту конституційної скарги в Польщі дозволяє умовно зарахувати її до так званої конституційної скарги у вузькому розумінні. З переліку підстав для подання скарги виключено оскарження норм права, що не були застосовані в індивідуальній справі скаржника. Така ситуація виникає тоді, коли ці акти (норми) лише могли би стати безпосереднім джерелом недозволеного втручання у простір гарантованих Конституцією прав і свобод. Можливість оскарження виключно нормативних актів, що стали підставою для винесення остаточного рішення, виданого стосовно скаржника, унеможливорює також оскарження нормативних актів у період *vacatio legis*. З огляду на невключення до предмета конституційної скарги актів застосування права, залежність допуску оспорування актів зі сфери становлення (формування) права від попереднього їх застосування

в індивідуальних справах щодо суб'єкта, який подає скаргу, можна зробити висновок, що це пов'язано з наданням конституційній скарзі пріоритетної ролі інституції, покликаної охороняти права, а не засобу гарантування основних прав.

Субсидіарний характер конституційної скарги

Стаття 79 Конституції Польщі визначає, що конституційна скарга може бути подана лише після остаточного прийняття рішення про права, свободи чи обов'язки, передбачені Конституцією. Схожу норму містить пункт 1 статті 46 Закону «Про Конституційний Трибунал»: конституційна скарга може бути подана після вичерпання передбачених законом правових засобів. Далі законодавець пояснює, що мається на увазі під «вичерпанням передбачених законом правових засобів». Йдеться про «рішення суду, що набрало законної сили, остаточне рішення у справі або інше остаточне вирішення справи». Субсидіарність конституційної скарги полягає не в тому, що вона є допоміжним інструментом охорони прав особи стосовно інших інструментів охорони цих прав. Конституційну скаргу варто розглядати як субсидіарну відносно тих засобів, які мають слугувати безпосередній охороні Конституції Польщі. Конституційна скарга має сприяти охороні, коли ніхто з уповноважених суб'єктів не звернувся до Конституційного Трибуналу про з'ясування конституційності чи легальності нормативного акта. Варто пам'ятати, що принцип субсидіарності не реалізується у випадку, коли уповноважений суб'єкт не має у своєму розпорядженні інших, окрім конституційної скарги, засобів, що дозволяють йому захистити свої права та свободи, а також там, де поняття належного процесу в певній інстанції не може застосовуватися. Така ситуація має місце, наприклад, при бездіяльності законодавця.

Потрібно зазначити, що існує необхідність вичерпання зацікавленою особою всіх допустимих у конкретному провадженні засобів, остаточного вирішення справи, тобто апеляцій, касацій у провадженні у справах, що розглядаються загальними чи адміністративними судами. В разі «остаточного рішення» скаргу можна подати тоді, коли не існує процедури, що допускає звернення зацікавленої особи до Вищого адміністративного суду.

Далі розглянемо принцип субсидіарності в цивільному, кримінальному чи адміністративному праві. Передусім варто з'ясувати, у чому полягає касація і касаційна скарга. Касація є засобом звернення до Верховного Суду Польщі щодо рішень по суті чи процедурних рішень, виданих судом другої інстанції, після закінчення провадження у справі. Касація означає лише скасування рішення. Касаційна скарга розуміється як скарга про скасування рішення. У польському законодавстві функцію касаційного суду виконує Верховний Суд.

У цивільному праві «вичерпання передбачених законом правових засобів», після якого можна подати скаргу до Конституційного Трибуналу, регулюється § 1 статті 363 Цивільного процесуального кодексу Польщі, який передбачає: «Рішення суду набуває законної сили, якщо відсутній засіб його оскарження». Конституційний Трибунал відносить таке положення до принципу субсидіарності, необхідної для подання конституційної скарги. Трибунал констатує, що його роль не може зводитися до оцінки, могла бути подана скаргником касаційна скарга у конкретній справі чи ні. На його думку, рішення в цій сфері можуть прийняти лише судові органи, уповноважені вирішувати питання про допущення розгляду касаційної скарги. Інакше б це спровокувало ситуацію, коли Конституційний Трибунал визначав би законну компетенцію Верховного Суду. Враховуючи цей факт, Трибунал встановив, що для вичерпання ходу інстанції, зважаючи на цитований вище § 1 статті 46 Закону «Про Конституційний Трибунал», необхідне отримання скаргником або рішення Верховного Суду по суті, прийнятого після розгляду касаційної скарги, або постанови суду, в якій встановлюватиметься відсутність підстав для подання касації. Лише в такому разі будуть вичерпані засоби судової охорони конституційних прав та свобод.

Щоб Конституційний Трибунал міг розглядати конституційну скаргу, ґрунтуючись на кримінально-правовому регулюванні, також необхідне дотримання правила остаточного висновку. У цьому випадку вердикт отримує формальну законну силу, яка означає стан безспірності рішення за допомогою звичайного засобу оскарження, що виключає продовження цього кримінального процесу. Законна сила рішення виникає тоді, коли його не можна оскаржити за допомогою звичайного засобу оскарження. Така ситуація має місце, зокрема, у випадку, коли мине строк для звичайного подання засобу оскарження, а сторони і їх представники не скористалися цим повноваженням, через що голова суду першої інстанції відмовився прийняти такого засобу. Правомірним вироком є вирок суду, до якого рішення оскаржувалося. Отже, в такому випадку немає необхідності подання касації. Потрібно, однак, пам'ятати, що коли скаргник скористається цим юридичним засобом, провадження надалі триватиме, оскільки вирок може бути скасований. У випадку перебігу касаційного провадження у справі конституційна скарга не може розглядатися Конституційним Трибуналом.

Засада субсидіарності у кримінальному праві представлена Конституційним Трибуналом так: «Хоча у кримінальному провадженні вирок суду другої інстанції має характер вироку, що набрав законної сили, і вже немає засобів його оскарження, проте подання касації означає, що надалі триває провадження, в межах якого вирок, що набрав законної сили, може бути скасований. У такій ситуації ще відсутній характер остаточного рішення в розумінні частини першої статті 79 Конституції Республіки Польща».

Принцип субсидіарності спостерігається також в адміністративному праві. В адміністративному провадженні значну роль відіграє тривалість остаточного рішення, яке діє доти, поки не буде скасоване чи змінено новим рішенням, що ґрунтуватиметься на належній правовій нормі. Винесення нового рішення є єдиним способом повного чи часткового припинення остаточної законної сили існуючого рішення. Адміністративний процесуальний кодекс Польщі й окремі норми права конкретизують рішення, щодо яких не може бути оскарження (остаточні рішення). Адміністративне провадження є двоінстанційне, тобто рішення, видані в першій інстанції, можна оскаржувати лише в другій інстанції, рішення якої вже не оскаржуються. Це саме стосується рішень, виданих в одноінстанційному провадженні, що є винятком із принципу двоінстанційності. Оскарження неможливе також тоді, коли сторона порушила строк для подання апеляції і цей строк неможливо поновити.

Поняття остаточного рішення в адміністративному праві визначає § 1 статті 36 Адміністративного процесуального кодексу Польщі: «Рішення, які не можуть бути оскаржені в порядку адміністративного провадження, є остаточними. Скасування або зміна таких рішень, визнання їх нечинними, а також відновлення провадження може відбутися тільки у випадках, передбачених Кодексом або окремими законами».

Засаду остаточності рішення також пояснює Конституційний Трибунал. Він визнає, що в разі, коли скаржник не вичерпає можливості спрямування провадження судово-адміністративним шляхом і це провадження не закінчиться правомірним рішенням – то не буде винесено остаточного рішення про порушення прав, свобод і обов'язків особи. Така ситуація має місце також тоді, коли Вищий адміністративний суд винесе рішення, яке не буде розглядом справи по суті, але стосуватиметься відхилення скарги з формальних причин, наприклад, через недотримання строку. За таких обставин не зберігається принцип субсидіарності, оскільки остаточним рішенням може бути лише при дотриманні скаржником передбачених законодавством умов. Трибунал зазначає, що можливість подання конституційної скарги настає тільки тоді, коли Вищий адміністративний суд прийме остаточне рішення по суті в конкретній справі. Остаточність висновку Вищого адміністративного суду матиме місце, коли не можна буде застосувати до нього жодного засобу оскарження. Резюмуючи передбачений пунктом 1 статті 79 Основного Закону Польщі термін «остаточне рішення», Конституційний Трибунал відсилає до будь-яких остаточних способів вирішення справи, що можуть бути застосовані у судах чи органах публічної адміністрації. Це відповідає суті конституційної скарги, як її розуміли автори Конституції. Конституційний Трибунал акцентує увагу, що конституційна скарга може бути подана тільки тоді, коли особа, яка її подає, вичерпає всі процедурні засоби, що дозволяють вирішити справу по суті державним органом або судом. Особа

може подати конституційну скаргу після закінчення адміністративного і судово-адміністративного провадження у справі, в якій винесено рішення на підставі норми закону або іншого нормативного акта, конституційність якого оскаржує сторона.

Висновки

Конституційна скарга є спеціальним інструментом охорони конституційних прав і свобод. Її може подати кожен, хоча й не без формальних і матеріальних обмежень. Предметом конституційної скарги може бути лише відповідність Конституції Польщі закону або іншого нормативного акта, на підставі якого винесено остаточне рішення про конституційні права і свободи. Субсидіарний характер скарги означає, що право подати скаргу до Конституційного Трибуналу надається після вичерпання всіх юридичних засобів, тобто вона є свого роду остаточною.

Без сумніву, конституційна скарга є важливим інститутом конституційного права. Вона становить гарантію реальної охорони прав і свобод, але тільки передбачених Конституцією Польщі. При цьому не можна забувати про її специфічний і субсидіарний характер.

На основі польського досвіду можна дійти низки висновків, важливих для України:

Конституційна скарга є важливим елементом конституційного права у правовій державі, що виступає гарантією реальної охорони прав і свобод особи, передбачених конституцією.

Положення про конституційну скаргу варто вносити до II розділу Конституції України та статей, що визначають функціонування Конституційного Суду України.

Запровадження конституційної скарги повинне передбачати комплексне продумане реформування законодавства, що має реалізовуватися за такими напрямками:

- внесення змін до законів України «Про Конституційний Суд України» та «Про судоустрій і статус суддів» з метою розмежування компетенції судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Конституційного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України та Конституційного Суду України (враховуючи досвід конфліктів, що виникали між Конституційним Трибуналом та Верховним Судом Польщі):

- внесення змін до процесуального законодавства щодо вичерпання всіх засобів оскарження рішень судів загальної юрисдикції, встановлення процедури розгляду конституційної скарги, а також виконання рішення Конституційного Суду України за результатами розгляду конституційної

скарги. Варто при цьому пам'ятати про субсидіарний характер конституційної скарги;

- внесення змін до норм матеріального права щодо визначення поняття, форми, предмета, суб'єктів конституційної скарги; внесення змін до нормативних актів, що визначають статус суб'єктів звернення з конституційною скаргою (наприклад, стосовно надання такого права громадським організаціям, суб'єктам господарювання й іншим);

- узгодження питань подання та розгляду конституційної скарги з можливістю звернення до Європейського суду з прав людини.

4. Для підготовки ефективних законодавчих змін варто вивчити зарубіжний досвід країн, що мають давню традицію конституційної скарги, тим паче генеза конституційної скарги в Польщі має багато спільного із суспільно-політичною трансформацією в Україні. Але при впровадженні нововведень слід враховувати вітчизняні реалії. Цьому сприятиме проведення наукових заходів з обговорення порушеної проблематики.

Науково-популярне видання

**МАТЕРІАЛИ МІЖНАРОДНОЇ НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ
КОНФЕРЕНЦІЇ З ПИТАНЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ**

м. Київ, 2016 р.

Упорядники: *К. О. Мольченко, О. І. Кравченко*

Над виданням працювали: *О. С. Пазенко, Я. В. Скринник*

Дизайн та комп'ютерна верстка: *В. Ю. Петрунін*