

УДК 340.134

ДІЄВІСТЬ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

EFFICIENCY OF THE INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL CLAIM AS THE INSTRUMENT OF PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS

Остапенко О.Г.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
обліку, оподаткування та міжнародних економічних відносин
Харківського національного
автомобільно-дорожнього університету*

Реалізація конституційної реформи у сфері правосуддя зумовила появу нового інструменту захисту прав громадян в Україні – інституту конституційної скарги. Незважаючи на те, що інститут запроваджено ще у 2016 р., реально він почав діяти лише навесні 2018 р. У статті досліджується проблема дієвості інституту конституційної скарги в Україні.

Ключові слова: захист прав громадян, конституційна юстиція, конституційна юрисдикція, конституційне судочинство, конституційний контроль.

Закріплення в конституції побудови держави як правової, соціальної та демократичної, а також визнання людини найвищою соціальною цінністю свідчить про обрання державою загальнолюдських цінностей теорії природного права із забезпеченням прав і свобод людини і громадянина та реалізацією державної влади. Рівень демократичності держави залежить не тільки від обсягу конституційних прав та свобод людини і громадянина, але й від рівня їх гарантованості, забезпеченості та захищеності.

Метою статті є дослідження дієвості інституту конституційної скарги в Україні.

Правовий статус, організація діяльності Конституційного Суду України, а також необхідність, доцільність та перспективи впровадження інституту конституційної скарги були предметом досліджень М.М. Гультая, П.Б. Євграфова, І.І. Маринів, М.Д. Сав-

ченка, А.О. Селіванова, А.П. Ткачука, В.М. Шаповала, С.В. Шевчука та ін.

Конституція України як гарантію реалізації та захисту прав та свобод людини і громадянина закріплює право на захист як у національних, так і міжнародних судових органах. Крім того, зарубіжний досвід захисту прав людини і громадянина органами конституційної юстиції був запроваджений і в Україні шляхом заснування в межах реалізації конституційної реформи інституту конституційної скарги, закріплений в Конституції України та Законі України «Про Конституційний Суд України».

Під конституційною скаргою розуміють подане до Конституційного Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу (ст. 151¹ Конституції Укра-

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

їни, ст. 55 Закону). Отже, конституційна скарга дозволяє фізичним та юридичним особам у процесі конституційного судочинства визнати неконституційним закон або його окремі положення в разі їх невідповідності Конституції України і, відповідно, є способом впливу особи на якість національного законодавства. Крім того, не можна не погодитися з думкою голови Конституційного суду Литви Д. Жалімас, що інститут індивідуальної конституційної скарги захищає не просто інтереси особи, а також громадські інтереси та конституційний устрій загалом [3].

Метою конституційної реформи у сфері правосуддя, внаслідок реалізації якої відбулося впровадження інституту конституційної скарги, було вдосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом [4], оскільки до реформи визнання нормативно-правового акту неконституційним здійснювалося через конституційне подання, право на звернення з яким мали лише Президент України, щонайменше 45 народних депутатів, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховний Суд України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Законопроектом передбачалося, що запровадження інституту конституційної скарги є кроком до утвердження верховенства права шляхом зміцнення національної системи захисту прав людини та приведення її у відповідність із сучасними практиками європейських країн [4].

Однак, незважаючи на те, що здійснення права на звернення до Конституційного Суду з конституційною скаргою стало можливим із моменту набуття чинності законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 30 вересня 2016 р., розгляд скарг Конституційним Судом

розпочався лише навесні 2018 р. після прийняття Регламенту Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року, а також наступного сформування колегій і сенатів Суду. Отже, інститут конституційної скарги в Україні реально почав діяти майже через два роки після його законодавчого закріплення.

Опоненти впровадження інституту конституційної скарги вбачали як негативні перспективи нововведення, зокрема перевантаження Конституційного Суду, фактичне перетворення органу конституційного контролю на «четверту» інстанцію для справ, що підлягають розгляду судами загальної юрисдикції, неможливість розв'язання ним найважливіших проблем суспільного життя, основоположних проблем щодо прав людини тощо [3].

Реалізація права на конституційну скаргу вимагає правильного визначення предмету скарги – неконституційність Закону або його окремих положень, застосованих в остаточному судовому рішенні щодо особи, яка подає скаргу – та дотримання вимог щодо оформлення такої скарги (які передбачені ст. ст. 55, 56 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Слід зазначити, що згідно із Законом суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України, і виключає з таких суб'єктів юридичних осіб публічного права (ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Крім того, для порушення конституційного провадження конституційна скарга повинна відповідати критерію прийнятності (ст. 77 Закону): умовою звернення з такою скаргою є вичерпаність усіх інших національних засобів юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої

законом можливості касаційного оскарження – судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду), тобто суб'єктом використано всі можливості оскарження судового рішення в судах загальної юрисдикції.

Ще однією ознакою прийнятності скарги є дотримання строку її подання – з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, в якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців. Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята поза межами зазначених вимог, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу.

Частина 2 ст. 55 вказаного Закону визначає зміст та реквізити конституційної скарги, де зазначаються: 1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства – місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 2) відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу; 3) короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України; 4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; 5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України; (тобто конституційність підзаконних чи інших юридичних актів не може бути предметом конституційної скарги, хоча, наприклад, у Німеччині, Швейцарії та Угорщині може бути оскаржена конституційність й загальних та персональних актів державної адміністрації, а в Німеччині окремо –

ще й судових рішень [5]); 6) обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону; 7) відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, з наданням копій цих документів і матеріалів; 8) перелік документів і матеріалів, що додаються.

Копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив.

Слід наголосити, що сьогодні більшість із поданих до Конституційного Суду України скарг подані з порушенням саме вимоги щодо предмету конституційної скарги: вони не стосуються питань конституційності Закону або окремих його положень. За таких обставин Конституційний Суд України відмовляє в розгляді справи, але це не виключає можливості повторного звернення до Конституційного Суду України саме з питання конституційності закону або його окремих положень. У випадку визнання неконституційним вказаного акту (його окремих положень) останні втрачають чинність, а суб'єкт права на конституційну скаргу може звернутися до суду загальної юрисдикції із заявою про перегляд справи за нововиявленими обставинами.

Станом на 31 травня 2018 р. до Конституційного Суду було подано 690 скарг, серед яких лише 167 пройшли формальну вимогу на відповідність Закону. З тих скарг, які пройшли цю перевірку, по 131 скаргі було винесено рішення про відмову у відкритті провадження, 14 – передані на розгляд про допустимість у сенат, і лише по 8 скаргах було відкрито провадження. Як вбачається, доля про допустимість

решти 14 скарг ще не вирішена [5]. Тут слід також наголосити, що питання обґрунтованості конституційної скарги вирішується Секретаріатом Конституційного Суду, хоча, як зазначено в аналітичному звіті Центру політико-правових реформ, ці питання не можуть бути предметом перевірки Секретаріату Конституційного Суду, оскільки вони більшою мірою стосуються питання відкриття провадження чи розгляду справи за конституційною скаргою, що є в компетенції судів Конституційного Суду, а не Секретаріату. Але оскільки ці положення містяться в Законі, Секретаріат може перевіряти виключно факт наявності обґрунтування без його оцінки [6, с. 14–15].

Конституційну скаргу фізична особа підписує особисто. Однак якщо суб'єктом права на конституційну скаргу є дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені.

Конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи.

Якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк подання конституційної скарги у зв'язку з тим, що не мав повного тексту судового рішення, він має право висловити в конституційній скарзі клопотання про поновлення пропущеного строку.

Суд відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги.

Істотне значення мають положення ст. 78 Закону щодо забезпечення кон-

ституційної скарги. Так, під час розгляду конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, із власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для забезпечення конституційної скарги є *необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення*. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність із дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

У моніторинговому звіті Центру політико-правових реформ указані типові помилки, що спостерігаються під час подання конституційних скарг, зокрема, є: 1) остаточне судове рішення, на яке міститься посилання в скарзі, набуло чинності раніше 30.09.2016 р.; 2) конституційні скарги подаються не державною мовою; 3) скарги від юридичних осіб не підписані уповноваженою особою, до них не долучені установчі документи цих юридичних осіб; 4) подана, не засвідчена в установленому порядку судом копія остаточного рішення суду, що його ухвалив; 5) невідповідність об'єкта оскарження (таким об'єктом не може бути незгода та оскарження рішень судів у системі судоустрою України, скарга на дії державних органів та їхніх посадових осіб, відповідність Конституції підзаконних актів); 6) відсутні конкретні положення (пункти, статті, частини) закону, що оскаржуються; 7) відсутнє обґрунтування оспорюваних положень (тверджень щодо неконституційності закону України, норми, яка з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнала порушення внаслідок застосовуваного закону) [6].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що інститут конституційної скарги набув активного втілення, проте, на жаль, немає активності в питаннях розгляду поданих конституційних скарг, що свідчить про недостатньо реалізований потенціал цього інституту. Серед існуючих прогалин та неякісних законодавчих положень експерти Центру політико-правових реформ зазначають, зокрема, ті, що стосуються забезпечувального наказу, форми конституційної

скарги, можливості перегляду справи за виключними обставинами тощо, що може негативно вплинути на реалізацію права на звернення до Конституційного Суду з конституційною скаргою [6]. Крім того, істотною проблемою залишається питання низької правової культури громадян та їхня необізнаність щодо зазначеного права та порядку його реалізації, оскільки серед поданих конституційних скарг законодавчим вимогам відповідає лише п'ята частина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. Відомості Верхов. Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.
3. Беззубі І. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: українські реалії та міжнародний досвід. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?Itemid=350&catid=8&id=2128:za-provazhennya-institutu-konstitutsijnoi-skargi-v-ukrajini&option=com_content&view=article.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209
5. Шаров Д. Конституційна скарга: остання статистика та недоліки під час подання. URL: http://ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst/konstytutsiy-na-skarga-ostannya-statystyka-ta-nedoliki-pid-chas-podannya/.
6. Кириченко Ю., Бондаренко Б. Аналітичний звіт щодо запровадження інституту конституційної скарги. К.: ФОП Москаленко О.М., 2018. 40 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Const.pdf>.
7. Кириченко Ю., Бондаренко Б. Інструмент з'явився, проте не запрацював. URL: https://dt.ua/internal/konstituciyna-skarga-scho-ce-ta-chomu-ne-pracyuye-269591_.html.
8. Шинкаренко О. Конституційна скарга: Як запрацює цей механізм? URL: https://humanrights.org.ua/material/konstitucijna_skarga_jiak_zapracujuje_cej_mehanizm.

Реализация конституционной реформы в сфере правосудия обусловила появление нового инструмента защиты прав граждан в Украине – института конституционной жалобы. Несмотря на то, что институт основан еще в 2016 г., реально он начал действовать только весной 2018. В статье анализируется проблема эффективности института конституционной жалобы в Украине.

Ключевые слова: защита прав граждан, конституционная юстиция, конституционная юрисдикция, конституционное судопроизводство, конституционный контроль.

The realization of the constitutional reform in the field of justice was the basis for the creation of a new mechanism (instrument) of ensuring (protection) of the rights of citizens in Ukraine – the institute of constitutional claim. Despite the implementation of the institute in 2016, it's functioning has started in spring of 2018. In the article we make the research on the question of efficiency of the institute of constitutional claim in Ukraine.

Key words: protection of the rights of citizens, constitutional justice, constitutional jurisdiction, constitutional judicial power, constitutional control.