

УДК 340

DOI: 10.15587/2523-4153.2021.235281

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ ЯК ІНСТРУМЕНТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

К. Ю. Примаков, Ю. А. Заковеря

How to Cite:
Примаков, К., Заковеря, Ю. (2021). Improvement of the constitutional complaint as an instrument of human rights protection. ScienceRise: Juridical Science, 2 (16), 8–13. doi: <http://doi.org/10.15587/2523-4153.2021.235281>

The activity of the European Court of Human Rights is investigated and the significance of the relevant practice of the European Court for the judicial practice of Ukraine is determined. It is emphasized, that a constitutional complaint serves as an effective means of protecting fundamental human rights, strengthening the rule of law and building democracy, which has already been tested in many countries around the world. The article notes that the institution of constitutional complaint significantly expands the possibilities of protecting citizens. In general, this institution is a kind of constitutional appeal, which should be understood as a written petition, submitted to the Court to review the constitutionality of the law of Ukraine (its constitutional provisions), which is used in the final court decision in the case of the subject of a constitutional rights complaint. The author also draws attention to the issues of advantages and disadvantages of a constitutional complaint and a constitutional appeal separately. Thus, one of the advantages of having a constitutional complaint is that the grounds for filing a constitutional complaint are a violation of fundamental human and civil rights. The advantages also include the fact that, unlike a constitutional appeal, which is a mechanism solely for interpreting a certain provision of the law, which excludes the possibility for individuals to apply to a constitutional justice body to declare regulations unconstitutional, a complaint directly provides such a right. However, at the same time, the model of the constitutional complaint, introduced in Ukraine on the subject, is an incomplete normative constitutional complaint, which is related to the consideration of a specific case. After all, according to it, only one type of normative legal act is subject to appeal, a law, and only the one that was applied during the trial of the person. It is stated, that ensuring the possibility of a person to take an active part in the control over the activities of higher state authorities, which is implemented in the relevant legal forms, provides grounds for recognizing a constitutional complaint as one of the modern institutions of democracy. In fact, a constitutional complaint is an effective procedural means to protect the fundamental rights and freedoms of citizens.

Keywords: constitutional complaint, protection of human rights, Constitutional Court of Ukraine, constitutional justice

© The Author(s) 2021

This is an open access article under the Creative Commons CC BY license

1. Вступ

Важливе значення для конституціоналізму, подальшого впровадження конституційних цінностей та принципів у державно-правовій практиці, забезпечення конституційного порядку мають визнані конституційно-правові інститути, одним з яких є конституційна скарга як ефективний засіб захисту основних прав людини, зміцнення верховенства права та побудови демократії, яка вже випробувана у багатьох країнах світу. Конституційне закріплення права на подання конституційної скарги набуло нормативного закріплення 30 вересня 2016 року, шляхом внесення змін до Закону України «Про Конституційний суд України». Разом з тим, низка питань, пов'язаних з подальшою реалізацією цього права в Україні, залишаються не вирішеними і потребують значно більш активної науково-експертної та аналітичної уваги. Кількість щорічних звернень до Конституційного Суду України постійно зростає: у 2016 році – 39, у 2017 – 435, у 2018 – 690, у 2019 році – 375 конституційних скарг. А станом на грудень 2020 року це вже 563 скарг [1]. У більшості конституційних скарг скаргники просять суд визнати деякі частини процесуальних кодексів такими, що не відповідають Конституції України. Найбільша кількість скарг стосується Цивільно-процесуального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства України. Динаміка звернень до Конституційного Суду України зі скаргами свідчить про підвищення рівня обізнаності населення щодо можливості такого звернення, а також ефективності процедури.

2. Літературний огляд

Огляд наукових досліджень варто розпочати з позиції І. Маринів, яка у своїй монографії виділяє декілька принципових особливостей цієї моделі конституційного контролю: відокремленість органу конституційної юрисдикції від судової системи; виокремлення конституційних спорів з-поміж усіх інших; контроль конституційності законів є абстрактним, адже орган конституційної юрисдикції перевіряє закон на конституційність незалежно від судового розгляду справи, у якій цей закон міг бути застосований тощо [2, с. 19–20]. На думку Ю. Барабаша та А. Селіванова, конституційну скаргу варто розглядати як важливу форму громадського контролю за реалізацією повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 32]. М. Гультай дійшов висновку, що конституційна скарга 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 [4, с. 26]. О. Владикін та В. Друзь зазначають, що конституційна скарга є елементом системи конституційного контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина та надає можливість стверджувати, що держава, яка запровадила його, є правовою [5, с. 34]. Як зауважують В. Пирогов та І. Щebetун, у справах за скаргами громадян Конституційний Суд виявляє порушення їх соціально-економічних прав і свобод (житлових, освітніх, трудових та ін.) [6, с. 58]. Отже, значна кількість дослідників безумовно висловлювалися за запровадження нового механізму дотримання конституційних прав і свобод людини, тобто запровадження інституту конституційної скарги як однієї з форм судового захисту конституційних прав і свобод людини. Значна доля з них розглядаючи цей інститут підкреслюють його значущість як гарантії захисту прав людини, як важливу форму громадського контролю за публічною владою, як інститут демократії, як один із найважливіших способів підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення.

3. Мета та завдання дослідження

Метою статті є теоретико-правова характеристика інституту конституційної скарги у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина.

Для досягнення мети були поставлені такі завдання:

1. Визначення ключових функцій інституту конституційної скарги у демократичній та правовій державі.
2. З'ясування ролі конституційної скарги в системі юридичних гарантій забезпечення конституційних прав і свобод особи.
3. Визначення проблем запровадження інституту конституційної скарги та шляхи їх вирішення.

4. Матеріали і методи

За допомогою діалектичного підходу визначено сутність конституційної скарги. Застосування герменевтичного підходу уможливило адекватну та об'єктивну інтерпретацію вітчизняного та зарубіжного законодавства у сфері впровадження інституту конституційної скарги. За допомогою системного підходу здійснено узагальнення наукових поглядів щодо впровадження інституту конституційної скарги. Статистичний метод використано для збирання та опрацювання емпіричної бази пізнання досліджуваної проблематики. Догматичний метод використано під час тлумачення нормативно-правових актів на предмет їх відповідності сучасним вимогам у сфері впровадження інституту конституційної скарги.

5. Результати дослідження та їх обговорення

З проголошенням незалежності, Україна задекларувала себе як правова та соціальна держава, котра у своїй діяльності керується принципами справедливості, законності, демократичності, забезпечує природні та позитивні права і свободи людини та громадянина. Тож, невід'ємною частиною такої держави є безпосереднє створення системи судового захисту та юридичного гарантування.

Варто зазначити, що для України інститут конституційної скарги є новелою, він лише розпочинає свою діяльність у сфері захисту основоположних прав людини та громадянина. Так, важливим кроком до правового регулювання інституту конституційної скарги стало прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» [7] від 13 липня 2017 р. Проте сам розгляд скарг Конституційним Судом розпочався лише після прийняття Постанови Конституційного Суду Укра-

їни про Регламент Конституційного Суду України [8] 22 лютого 2018 р., та формування колегій і сенатів Суду, які розглядають ці скарги,

Експерт Центру політико-правових реформ Ю. Кириченко зазначила, що конституційна скарга – це складний юридичний інститут, значення якого є колосальним для правової системи України. Фактично, додала вона, це можливість людини виграти справу у Парламенту [9]. Тож, завдяки оновленій законодавчій базі та засадам організації та діяльності Конституційного Суду України, практика його функціонування демонструє еволюційний розвиток даного органу, позитивну динаміку та якісну характеристику результатів роботи.

Слід відзначити, що інститут конституційної скарги значно розширив можливості захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Так, за ч. 3 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом [10]. Також, ст. 151¹ Конституції України зазначає, що особи можуть звертатися до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо відповідності Конституції України законів України за умови, що автор клопотання вважає застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України таким, що суперечить Конституції України [10].

Взагалі, для з'ясування інституту конституційної скарги, необхідно дослідити визначення її дефініції. Так, відповідно до ст. 55 Закону України «Про Конституційний суд України», конституційна скарга – це подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу [8]. Проте, не дивлячись на такий суттєво новий інститут для українського права, він не є новим для сучасного права взагалі. Як зазначає В. Косович «Процедура «ампаро» або право особи звертатися до Конституційного Суду за захистом свого права, після використання усіх можливостей національної судової системи, сформувалась разом із становленням європейської моделі конституційного правосуддя. Суть конституційної скарги у тому, що суб'єкт права апелює щодо рішення суду формально не через невідповідність останнього його інтересам, а через неконституційність закону, на основі якого це рішення прийняте» [11, с. 39]. Інститут конституційної скарги значно розширює можливості захисту громадян. Взагалі, даний інститут є своєрідною формою конституційного звернення, під яким слід розуміти подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Також слід звернути увагу на питання про переваги та недоліки конституційної скарги та конституційного звернення окремо.

Однією з переваг функціонування інституту конституційної скарги є те, що підставою звернення з конституційною скаргою є порушення основних прав людини і громадянина. Як правило, такому захисту підлягають всі конституційно закріплені права і свободи [12]. До переваг, варто віднести, також, те, що на відміну від конституційного звернення, який є механізмом виключно тлумачення певної норми закону, що виключає можливість осіб звертатися до органа конституційної юстиції з клопотанням про визнання нормативних актів неконституційними, скарга прямо забезпечує таке право [13, с. 100].

Однак, поряд з цим, за предметом запроваджена в Україні модель конституційної скарги є неповною нормативною конституційною скаргою, котра пов'язана з розглядом конкретної справи. Адже відповідно до неї оскарженню підлягає лише один вид нормативно-правового акту, закон, при цьому лише той, який був застосований при судовому розгляді особи [14]. Тож, з огляду на викладене, більш логічніше та обґрунтоване предмет конституційної скарги має складати перелік тих юридичних актів, які визначені у Конституції України, а саме закони та інші нормативні акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим [10], тобто акти, які є предметом конституційного подання, саме тому законодавець має розширити перелік нормативних актів конституційність яких може бути оскаржена особами [15].

У світлі викладеного, вважаємо за доречне зазначити думку судді Конституційного Суду України В. Лемака, який звернув увагу на проблемні аспекти, які виявилися на перших етапах опрацювання та розгляду конституційних скарг. Зокрема, серед таких питань ним зазначено попередню перевірку в Секретаріаті Суду вимог щодо конституційної скарги, проблем розуміння «остаточного судового рішення», окреслення суб'єктів права на конституційну скаргу. В. Лемак акцентував увагу на тому, що в Україні передбачено часткову нормативну конституційну скаргу, коли через неї оскарженню підлягають лише закони. «Починати потрібно з малого, і коли опануємо цей бар'єр, можна буде брати наступний», – підкреслив він [16].

Відповідно до ст. 151¹ Конституції України, однією з підстав звернення до Конституційного суду з конституційною скаргою є вичерпання всіх інших національних засобів юридичного захисту. Така норма, на думку О. Владикіна значно ускладнює особам доступ до Конституційного Суду України. Як зазначає науковець, значно доречніше було б спростити доступ до правосуддя, за ана-

логією раніше існуючої процедури звернення до Конституційного Суду з конституційною скаргою [5, с. 32]. Так, згідно зі ст. 94 раніше діючого Закону України № 422/96-ВР від 1996 р. «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення була наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод [7]. Таке формулювання передбачає, що особа має право звертатися до Конституційного Суду України не вичерпуючи всіх попередніх судових інстанцій, тобто наявність судового спору не є передумовою для застосування такого механізму.

Таким чином, розглядаючи переваги та недоліки інституту конституційної скарги в Україні, встановлено, що досліджуваний інститут дійсно займає важливе місце механізмі захисту прав людини. Аналізуючи окремі доктринальні підходи та норми чинного законодавства України, варто відмітити, що в цілому інститут конституційної скарги має широке коло переваг в порівнянні з іншими формами звернення до Конституційного Суду України. Проте, поряд з цим, існують і недоліки, які потребують негайного усунення. Зокрема, це стосується предмету розгляду конституційної скарги. Також, варто відмітити, що деякі вчені вважають певним недоліком умову звернення зі скаргою – вичерпаність всіх інших засобів юридичного захисту. Проте, існують досить обґрунтовані позиції вчених, які спростовують таке твердження.

6. Висновки

1. Отже, конституційна скарга є ефективним процесуальним засобом для захисту основних прав і свобод громадян, оскільки на відміну від інших скарг та позовів, рішення по конституційній скарзі має не індивідуальний, а загальний характер, тобто поширюється на всіх осіб, права яких можуть бути порушені дією неконституційного акту. Важливою функцією конституційної скарги в контексті принципу прямої дії норм Конституції є переведення конституційних положень, які визначають зміст фундаментальних прав людини і громадянина, із категорії «декларативних та ілюзорних» в розряд «практичних та ефективних» у спосіб надання Конституційним Судом їх тлумачення у процесі розгляду конституційних скарг. Пріоритетною функцією конституційної скарги є саме правозахисна, оскільки тільки до Конституційного Суду можна оскаржити закон, який стосується винятково основних прав і свобод громадян, закріплених Конституцією.

2. В Україні конституційну скаргу запроваджено у 2016 р. після внесення відповідних змін до законодавства та є формою індивідуального доступу до суду конституційної юрисдикції, що сприяє внутрішньодержавному захисту прав і свобод людини і громадянина. Досліджуваний інститут призначений розвантажити Європейський суд з прав людини та ефективно захищати права і свободи людини.

3. Основними проблемами дієвості інституту конституційної скарги в Україні є: обмежений доступ звернення зі скаргою, своєчасність оскарження, предмет перевірки конституційної скарги.

Для вирішення проблем пропонуємо внести зміни до чинного законодавства у зазначеній сфері. Так, пропонуємо доповнити ч. 1 ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» та викласти її у наступній редакції: «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, а також інші зацікавлені особи, якщо інше не встановлено Законом». Щодо проблеми своєчасності оскарження, доцільно проводити просвітницькі заходи щодо можливості звернення до Суду, а також порядку такого звернення.

Питання предмета перевірки конституційної скарги є достатньо дискусійним та потребує наукового дослідження для вироблення конкретних пропозицій. У науковому товаристві через наявні проблеми існує думка щодо зміни моделі конституційної скарги в рамках нормативної, з неповної на повну, оскільки таким чином якість національного законодавства та захист прав і свобод людини і громадянина захищатимуться на більш високому рівні. Але зазначена теза не є аксіомою у науковому співтоваристві, тому потребує подальшого дослідження.

Література

1. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг (2020). Підготовлено за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя». Available at: <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zvit-z-monitoringu-diyalnosti-Konstitutsijnogo-Sudu-shhodo-rozglyadu-konstitutsijnih-skarg.pdf>
2. Маринів, І. І. (2013). Конституційний контроль у Республіці Польща. Харків: Право, 160.
3. Барабаш, Ю. Г., Селіванов, А. О. (2012). Конституційна юрисдикція. Харків: Право, 168.
4. Гультай, М. М. (2016). Перспективи запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні. Київ: ВАІТЕ, 186.
5. Владикін, О. Н. (2019). Інститут конституційної скарги як гарантія прав і свобод людини та громадянина в Україні. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 1, 30–34.

6. Пирогов, В. С., Шебетун, І. С. (2018). Конституційна скарга та її місце у механізмі захисту прав і свобод людини. Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса, 10, 55–60.
7. Про Конституційний Суд України (2020). Закон України № 2136-VIII. 13.07.2017. Відомості Верховної Ради, 38, ст. 279. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>
8. Про Регламент Конституційного Суду України (2018). Постанова Конституційного Суду України № 1-пс/2018. 22.02.2018. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18>
9. Асоціація суддів Конституційного Суду України (2019). Available at: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-obgovoryly-algorytmskladannya-problemy-podannya-ta-mehanizmyzastosuvannya>
10. Конституція України (1996). Закон України № 254к/96-ВР. 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України, 30, ст. 141. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
11. Косович, В. (2017). Конституційна скарга і критерії конституційності законів: загальнотеоретичні аспекти. Український часопис конституційного права, 1, 39–43.
12. Palguna, I. D. G. (2017). Constitutional Complaint and the Protection of Citizens the Constitutional Rights. Constitutional Review, 3 (1), 1. doi: <http://doi.org/10.31078/consrev311>
13. Кузнецова, Ю. (2017). Інститут конституційної скарги: теоретичні аспекти проблеми. Вісник Конституційного Суду України, 4, 91–102.
14. Городовенко, В. (2019). Конституційний Суд України: досвід розгляду конституційних скарг. Available at: <https://uba.ua/documents/events/2019/20191003/2%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%8C%2C%204%D1%81%D0%B5%D1%81%D1%96%D1%8F%20%D0%93%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf>
15. Chakim, M. L. (2019). A Comparative Perspective on Constitutional Complaint: Discussing Models, Procedures, and Decisions. Constitutional Review, 5 (1), 096. doi: <http://doi.org/10.31078/consrev514>
16. Робоча зустріч голів конституційних судів України та Литовської Республіки (2019). Конституційний Суд України. Available at: <https://ccu.gov.ua/novyna/robocha-zustrich-goliv-konstytucijnyh-sudiv-ukrayiny-ta-lytovskoyi-respubliky-0>

Received date 08.04.2021

Accepted date 18.05.2021

Published date 30.06.2021

Примаков Каміль Юрійович, кандидат юридичних наук, доцент, кафедра загальноправових дисциплін, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна, 49005

Заковеря Юлія Андріївна*, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, пр. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна, 49005

**Corresponding author: Yuliia Zakoveria, e-mail: juliazakov4@gmail.com*