

В. Луцков,

магістрант

V курсу судово-адміністративного факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ІНДИВІДУАЛЬНА КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА: АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

До 30 вересня 2016 року основною формою забезпечення верховенства Конституції для звичайних людей в Україні відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» був інститут конституційного звернення. 30 вересня 2016 року вступив у дію Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Серед іншого даним законом запроваджується новий інститут з захисту прав та свобод людини – інститут індивідуальної конституційної скарги, що доповнює інструментарій населення з захисту своїх прав через Конституційний Суд України. Через недостатню деталізацію положень про даний інститут у чинній Конституції, невисоку дослідженість вітчизняними вченими, конституційна скарга потребує більш детального розгляду.

Різні аспекти індивідуальної конституційної скарги досліджували у своїх роботах такі вчені-правники як І.О. Беззуб, О.В. Бринзанська, А.С. Головін, В.М. Кампо, М.А. Маркуш, А.О. Селіванов, В.Є. Скоромоха, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук. Проте, досі не були виділені особливості даного інституту та не проаналізовані переваги та недоліки даного законодавчого нововведення.

Метою дослідження є аналіз чинного українського законодавства про індивідуальну конституційну скаргу у розрізі потенційної користі для людини і громадянина; виявлення можливих проблем при реалізації на практиці та пошук шляхів їх вирішення.

Законодавець у ст. 151.1 Конституції України викладає основні положення про конституційну скаргу так: «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 у разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано» [1].

З такого визначення можна виділити основні особливості індивідуальної конституційної скарги.

По-перше, конституційну скаргу, згідно з цією статтею, зможуть подати «особи». У теоретичному аспекті ця категорія містить як фізичних, так і юридичних осіб. Натомість, ч. 4 ст. 55 Конституції України виглядає так: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом» [1]. Як бачимо, у цій статті законодавець використовує категорію «кожен». Згідно з офіційним тлумаченням ст. 55 Конституції України ця категорія містить лише фізичних осіб, тобто громадян України, іноземців та осіб без громадянства [2]. Таким чином законодавець використовує у Конституції України різні за обсягом поняття щодо суб'єктів подання конституційної скарги. Для

такого використання існує лише два можливі пояснення. Або автори закону ототожнюють ці поняття, а це значить помилку з точки зору теорії права, яку необхідно виправити шляхом внесення змін до Конституції України. Або ж законодавець диференціює вказані поняття і застосовані вони у різних статтях Конституції вірно; тоді, як наслідок, це означає, що можливість подання юридичними особами (їх представниками) конституційної скарги не згадується у чинній Конституції спеціально, на відміну від згадування фізичних осіб. У такому випадку цей підхід законодавця можна вважати об'єктивно невірним неодолимим ставленням до різних категорій осіб.

І хоча імовірніший перший варіант, адже у пояснювальній записці використовується саме «індивідуальна конституційна скарга» [3], бажано внести зміни до Конституції і деталізувати суб'єкти подання конституційної скарги у відповідному законі, котрий, сподіваємось, незабаром буде розроблений.

Розглянемо детальніше також і формулювання «остаточне судове рішення» та «інші національні засоби юридичного захисту», які використовуються у ст. 151.1 Конституції України.

Як вірно зазначає О.В. Бринзанська, зазначені формулювання не розкриваються у законах України та є запозиченими з ч. 1 ст. 35 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Європейська конвенція). Так, відповідно до ч. 1 ст. 35 Європейської конвенції Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) може брати справу до розгляду лише після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загальновизнаними принципами міжнародного права, і впродовж шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні. Проте у практиці ЄСПЛ також немає єдиної позиції стосовно тлумачення поняття «остаточне судове рішення». Так, розглядаючи справу «Пономарьов проти України», у якій заявник скаржився

на порушення п. 1 ст. 6 Європейської конвенції (право на справедливий суд), яке полягало у поновленні судом строку для апеляційного оскарження після спливу значного часу та подальшим скасуванням рішення суду, яке набуло законної сили, ЄСПЛ визнав остаточним рішенням суду першої інстанції з огляду на те, що відповідач тривалий час не оскаржував його та яке після спливу строку на апеляційне оскарження набуло законної сили. У п. 51 рішення ЄСПЛ у справі «Шагін проти України» як остаточне рішення по справі ЄСПЛ розглядав ухвалу Верховного Суду України (далі – Верховний Суд), якою відмовлено у задоволенні касаційної скарги (на час розгляду справи Верховний Суд мав повноваження суду касаційної інстанції) [4]. Але у випадку з Конституційним Судом України та конституційною скаргою можливі два варіанти. Першим варіантом є визнання кінцевими рішень судів загальної юрисдикції різних інстанцій, за аналогією з Європейським Судом з прав людини. Умовно можна назвати цей варіант «гнучким». «Жорстким» варіантом може стати умова обов'язкового проходження справою фіксованої кількості інстанцій. І хоча для людини та громадянина кращою виглядає перспектива аналогії з Європейським Судом з прав людини, імовірніший другий варіант.

Що стосується формулювання «інші національні засоби юридичного захисту», то тут також все неоднозначно. Оскільки термін запозичений, а закону, що регулює інститут індивідуальної конституційної скарги поки не існує, звернемось до практики ЄСПЛ. Окрім судів загальної юрисдикції, для захисту прав людини існує інститут Омбудсмана. У світлі практики Суду не вважається ефективним засобом захисту звернення до Омбудсмана (в Україні – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). Суд відхилив попереднє заперечення Уряду та обґрунтував тим, що заявник не звернувся до Омбудсмана, отже, не вичерпав всі належні національні засоби право-

вого захисту. При цьому, Суд зазначив, що у принципі звернення до Омбудсмена не є обов'язковим етапом використання всіх національних засобів правового захисту [5].

Питання чи стане Конституційний Суд обов'язковою ланкою для звернення після повноцінного введення інституту індивідуальної конституційної скарги залежить від двох чинників. По-перше, від змістовної наповненості закону, що буде регулювати даний інститут. По-друге, від мети та можливості самого постраждалого. Так, людина зможе і, вірогідно, виявить бажання звернутися до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, якщо будуть підстави вважати, що закон неконституційний. Проте, якщо таких підстав немає, особа звернеться до Європейського Суду з прав людини щодо неправильного застосування норми права судом.

Наступним питанням, яке стосується інституту індивідуальної конституційної скарги є питання своєчасності оскарження. Так, подання конституційної скарги можливе лише після того, як було винесене остаточне рішення у справі і лише після того, як були використані всі інші національні засоби юридичного захисту. Це означає, що, наприклад, у кримінальних провадженнях вирок повинен набрати чинності, а значить особа, можливо, буде позбавлена волі. На перший погляд кращою ідеєю було б надати можливість подання конституційної скарги ще під час розгляду справи у судах загальної юрисдикції. Однак в учасників судового процесу уже є можливість ініціювати оскарження неконституційного закону під час розгляду справи у суді загальної юрисдикції, що правда, через посередництво судді та Верховний Суд України. На жаль, суддя суду загальної юрисдикції має процесуальну зацікавленість у тому, щоб справа вирішилась швидше. Тому він скоріше прийме рішення про відмову у перевірці конституційності закону, адже при розгляді в іншому суді пов'язаної справи, у тому

числі Конституційному, провадження зупиняється. Саме тому можна запропонувати посередництво незалежного вповноваженого Конституційного Суду України з розгляду питань дострокового подання конституційної скарги.

Очевидно, що тоді навантаження на Конституційний Суд України значно збільшиться, тому варто ввести категорію «доцільності» подання конституційної скарги до винесення остаточного рішення судом загальної юрисдикції. «Доцільність» у даному контексті має дві складових: чи дійсно особа зазнає серйозних матеріальних та/або моральних втрат, якщо остаточне рішення суду набере чинності; а також чи дійсно є підстави вважати, що нормативно-правовий акт, який планує оскаржити особа, має бути розглянутий Конституційним Судом України на предмет його конституційності. Для вирішення цього складного питання та збільшення гарантій прав людини може бути використана схема, що застосовується у Верховному Суді України та буде застосовуватись до внесення відповідних змін до процесуальних законів [6]. Тобто спочатку питання доцільності вирішує вповноважений Конституційного Суду України одноособово, а у випадку, якщо він вважає подання конституційної скарги недоцільним, це ж питання вирішує колегія таких вповноважених. Така схема відмінна від ухвалення рішення про відкриття провадження у справі за конституційним зверненням або конституційним поданням у Конституційному Суді України [7]. Адже у другому випадку справу розглядає одразу колегія, а у випадку відмови – ухвалення такого рішення виноситься на пленарне засідання. Очевидно, що задля економії часу для людини та громадянина більш оптимальною є схема Верховного Суду України, що не передбачає очікувань пленарних засідань.

Також виникає потреба вирішити питання щодо необхідності обов'язкового залучення професійного правника при поданні індивідуальної конституційної скарги. Адже якщо, наприклад,



звичайна позовна заява може бути складена й подана позивачем власноруч, то подання індивідуальної конституційної скарги потребує глибоких знань Конституції України. Найбільш близький до ролі такого компетентного помічника на сьогодні є адвокат. На жаль, сьогодні адвокатура надає перевагу у вивченні нормативно-правових актів процесуального та галузевого матеріального права (кримінального, цивільного, господарського і т.д.), адже у судах загальної юрисдикції рідко посиляються на норми Конституції. Тому може виникнути необхідність у спеціалізованому підвищенні кваліфікації адвокатів. Це буде оптимально як для фізичних осіб, що оскаржують закон, адже вони отримають компетентного спеціаліста, що допоможе зі створенням та аргументацією конституційної скарги; так і для Конституційного Суду, що буде отримувати змістовні та належним чином оформлені конституційні скарги.

Не можна не згадати й про співвідношення конституційної скарги та конституційного звернення у розрізі взаємозамінності щодо забезпечення прав людини та громадянина. У законопроекті визначається, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених нею випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [1]. Перелік актів, щодо яких Конституційний Суд України вирішує питання про їх відповідність Конституції України (конституційність), наведений у п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України. Побічно до інституту індивідуальної конституційної скарги стосується звуження повноважень Конституційного Суду України щодо тлумачення законів та відповідно обмеження прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства на таке тлумачення. Так, повноваження Конституційного суду щодо тлумачення законів та Конституції

України було звужено до офіційного тлумачення лише Конституції. Причиною вилучення такого повноваження Конституційного Суду України у пояснювальній записці до даного закону вказується те, що така функція взагалі не властива конституційним судам чи іншим подібним інституціям [2]. Проте повноваження тлумачити закони не було передано Верховній Раді України чи іншим органам державної влади. А отже, наразі громадяни України, іноземці та особи без громадянства не можуть отримати офіційне тлумачення положень тих чи інших законів, навіть через посередництво Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно, таке звуження прав людини суперечить тексту Конституції, а саме ст. 64, згідно з якою «конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені». Саме тому, якщо якесь право в особи забирається, повинно надаватися право рівноцінне. Заміна можливості людей звертатися до Конституційного Суду України на індивідуальну конституційну скаргу не є повноцінною альтернативою для громадян, іноземців та осіб без громадянства, адже можливість звернення щодо тлумачення законів та можливість їх скасування після використання всіх інших національних засобів юридичного захисту не є рівноцінними.

Загалом інститут індивідуальної конституційної скарги є нововведенням доволі неоднозначним. У світовій практиці даний інститут являється реальним інструментом для захисту прав людини та громадянина. Але в Україні дієвість конституційної скарги буде залежати від декількох факторів.

По-перше, від відповідності формулювань, використаних у Конституції майбутньому закону, яким буде регулюватися інститут індивідуальної конституційної скарги, а також від ліквідації суперечностей у самій Конституції. Також важливою буде відповідність правових норм, викладених у даних нормативно-правових актах, реальному використанню цього інституту.

Другим аспектом є те, що для дострокового подання індивідуальної конституційної скарги у критичних випадках, що потребують своєчасного захисту прав людини та громадянина є необхідність введення інституту вповноважених Конституційного Суду України. А для професійного оформлення та подання конституційних скарг до Конституційного Суду України варто залучати адвокатуру.

Також, є необхідність якнайшвидшого повернення права громадян звертатись до Конституційного Суду України (або іншого органу, якому передадуть повноваження) щодо тлумачення законів. Ненадання такого права суперечить Конституції, а тому ставить під сумнів конституційність окремих положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)».

Та попри всі потенційні негативи інститут індивідуальної конституційної скарги наділений більшою мірою позитивними сторонами.

Загалом, всі деталі реалізації інституту індивідуальної конституційної скарги залежать від відповідного закону, що буде регулювати (внесе зміни до інших законів) даний інститут.

Ключові слова: індивідуальна конституційна скарга, Конституційний Суд України, конституційність, Конституція, права людини та громадянина.

Стаття спрямована на дослідження інституту індивідуальної конституційної скарги як нового інструменту для захисту прав людини в Україні. У роботі було проаналізовано положення Конституції України щодо конституційної скарги, зокрема щодо суб'єктів подання конституційної скарги; розглянуто зміст формулювань «остаточне судове рішення» та «інші національні засоби юридичного захисту»; надано пропозиції щодо ліквідації ризиків з реалізації цього інституту на практиці; розглянуто питання потенційної участі професійних правників

та уповноважених Конституційного Суду України при поданні конституційної скарги та деякі інші аспекти.

Статья направлена на исследование института индивидуальной конституционной жалобы как нового инструмента для защиты прав человека в Украине. В работе были проанализированы положения Конституции Украины относительно конституционной жалобы, в том числе в отношении субъектов представления конституционной жалобы; рассмотрено содержание формулировок «окончательное судебное решение» и «другие национальные средства правовой защиты»; предоставлены предложения по ликвидации рисков при реализации этого института на практике; рассмотрены вопросы потенциального участия профессиональных юристов и уполномоченных Конституционного Суда Украины при подаче конституционной жалобы, а также некоторые другие аспекты.

The article is aimed at research of individual constitutional complaint institute as a new instrument for the protection of human rights in Ukraine. The article deals with analysis of provisions of the Constitution of Ukraine, that consist information about constitutional complaint, including subjects of the constitutional complaint; it consists review of the content of the words «final decision» and «other domestic remedies»; it includes provided proposals for the elimination of risks in the implementation of this institute in practice, the issues of the potential involvement of legal professionals and authorized the Constitutional Court of Ukraine to the filing of the constitutional complaint, as well as some other aspects.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України – № 30. – Ст. 141
2. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. № 9-зп (справа



за зверненнями жителів міста Жовті Води) // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 1. – С. 169. – Ст. 25.

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Пояснювальна записка до проекту Закону України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/шудсХІ>

4. Бринзанська О. Право особи на подання конституційної скарги та процесуальні проблеми його реалізації в контексті змін до Конституції України / О. Бринзанська. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizovu2016_2_8

5. Авдєєва М. Проблема вичерпання національних засобів юридичного захисту у практиці Європейського суду з прав людини / М. Авдєєва. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/8QH2Qh>

6. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.

7. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

9. Беззуб І. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: українські реалії та міжнародний досвід / І. Беззуб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: goo.gl/1LWeV5

