

РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ У СПРАВАХ ЗА КОНСТИТУЦІЙНИМИ СКАРГАМИ ЯК ЗАСІБ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ

DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN CONSTITUTIONAL COMPLAINTS CASES AS A MEANS OF IMPROVEMENT OF LEGISLATION AND ENSURING SUPREMACY OF CONSTITUTION

Турченко О.Г., к.ю.н., доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного і
кримінального права

Донецький національний університет імені Василя Стуса

Кулявець О.С., аспірант кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права

Донецький національний університет імені Василя Стуса

Забезпечення верховенства Конституції, у тому числі через удосконалення законодавства, є одним з основних завдань сучасної демократичної та правової держави. Без забезпечення принципу верховенства Конституції неможливе ефективне дотримання прав та свобод.

Відповідно як безпосередній прояв реалізації верховенства Конституції необхідно розглядати спрямованість діяльності органів влади та їхніх посадових осіб на забезпечення відповідності законодавства Конституції.

Принцип верховенства Конституції слід розуміти як визнання найвищої юридичної сили Конституції та її норм у системі законодавства. Відповідне значення цього принципу унормовує й частина друга статті 8 Основного Закону: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй».

Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, що забезпечує реалізацію верховенства Конституції. Тому виконання функціональних повноважень Суду полягає в реагуванні на повідомлення про можливе порушення норм Конституції України, однією з процедурних форм якого відповідно до статті 50 Закону України «Про Конституційний Суд України» є конституційна скарга.

У контексті правозахисного механізму конституційна скарга заслуговує на найбільшу увагу, оскільки не тільки стосується порушення права конкретної особи, а й може мати вплив на все законодавство загалом. Рішення Конституційного Суду України за результатами розгляду конституційних скарг мають визнання нормативно-правових актів неконституційними, тобто фактично змінюють правове регулювання спірних правовідносин та забезпечують верховенство Конституції. Крім цього, такі рішення ініціюють законодавчу діяльність відповідних органів та виключають можливість прийняття неконституційного акта в майбутньому, навіть у іншій редакції. Таким чином, Конституційний Суд України, ухвалюючи рішення у подібних справах, фактично бере участь у удосконаленні вітчизняного законодавства та забезпечує верховенство Конституції. З огляду на вказане, вибрана тема дослідження є актуальною.

Ключові слова: верховенство Конституції, конституційна скарга, законодавство, Конституційний Суд України, виконання рішень Конституційного Суду України, неконституційність, законотворчість.

Ensuring the supremacy of the Constitution, along with improvement of legislation, is one of the main tasks of a modern democratic and legal state. Without ensuring the principle of the supremacy of the Constitution, effective observance of rights and freedoms is impossible.

As a direct manifestation of the implementation of the supremacy of the Constitution, it is necessary to consider the focus of the authorities and their officials on ensuring the compliance of legislation with the Constitution.

The principle of the supremacy of the Constitution should be understood as the recognition of the highest legal force of the constitution and its norms in the system of legislation. The corresponding meaning of this principle is regulated by the second part of Article 8 of Constitution: "The Constitution of Ukraine has the highest legal force. Laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and must comply with it."

The Constitutional Court is the only body of constitutional jurisdiction in Ukraine that ensures supremacy of the Constitution. Therefore, the performance of the Court's functional powers, in particular, is to respond to notifications of possible violations of the Constitution of Ukraine, one of the procedural forms of which according to Article 50 of the Law of Ukraine "On the Constitutional Court of Ukraine" is a constitutional complaint.

In the context of the human rights defense mechanism, the constitutional complaint deserves the most attention, as it concerns not only the violation of the rights of a particular person, but also may have an impact on the entire legislation as a whole. Decisions of the Constitutional Court of Ukraine based on the results of consideration of constitutional complaints, as a result, recognize normative legal acts as unconstitutional, ie actually change the legal regulation of disputed legal relations and ensure the supremacy of the Constitution. In addition, such decisions initiate the legislative activity of the relevant bodies and exclude the possibility of adopting an unconstitutional act in the future, even in another version. Thus, the Constitutional Court of Ukraine, in making decisions in such cases, actually participates in the improvement of domestic legislation and ensures the supremacy of the Constitution. Given the above, the chosen research topic is relevant.

Key words: supremacy of constitution, constitutional complaint, legislation, Constitutional Court of Ukraine, execution of decisions of the Constitutional Court of Ukraine, unconstitutionality, lawmaking.

Завдяки проведеній судовій реформі 2016 року в системі національних засобів юридичного захисту з'явився інститут конституційної скарги. Запровадження цього інституту є важливим кроком удосконалення механізму захисту прав людини, адже можливість звернення осіб з індивідуальними конституційними скаргами щодо законів, які були застосовані в остаточному судовому рішенні в їхній справі, реалізує можливість судового перегляду справи особи за виключними обставинами у зв'язку із визнанням неконституційними застосованих положень закону, дієвим засобом вдосконалення законодавства України, сприяє ефективності конституційного прин-

ципу прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України).

Спрощення доступу до Конституційного Суду України фізичних і юридичних осіб, надання їм права на використання такого дієвого інструменту, як конституційна скарга, сприяло й посиленню ролі самого Конституційного Суду України в механізмі захисту прав людини. Конституційна скарга дає змогу захистити не тільки права особи, яка звертається з конституційною скаргою, а й усіх осіб, на яких поширюється дія закону чи іншого нормативно-правового акту, конституційність якого оспорується, конституційної юстиції, можливо, сприятиме і зменшенню

обсягу звернень громадян України до Європейського суду із прав людини.

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» [1].

Зазвичай вважається, що людина одноособово не здатна впливати на законодавство, ініціювати скасування або зміну нормативно-правових актів, забезпечувати здійснення верховенства Конституції. Проте, як зазначив В. Шаповал, саме громадян слід вважати головними гарантами конституційних цінностей в державі [2, с. 52].

Як зазначає Т.Р.С. Аллан, однакова гідність громадян і справедливе ставлення й повага до індивідуальної автономії є серцевиною принципу верховенства права [3, с. 11].

Відповідно до розуміння Конституційного Суду України (далі – КСУ), «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо». У Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками [4] КСУ зазначає, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абз. 2 п.п. 5.4 п. 5 мотивувальної частини).

Загальний конституційний принцип рівності усіх і кожного у правах і свободах зумовлює необхідність забезпечення всім рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру, що ґрунтується на визнанні у правовій державі звернення до суду універсальним способом захисту прав і свобод фізичних осіб, а також прав юридичних осіб.

Не можна не погодитися з доктором юридичних наук А. Колодієм, що, даючи можливість індивідуального доступу до конституційного правосуддя, конституційна скарга забезпечує «повноцінну, всебічну, широкомасштабну, безпосередню реалізацію права фізичної або юридичної особи на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів» [5, с. 54].

Враховуючи раніше проведені дослідження, можна зробити висновок, що введення інституту конституційної скарги як інструменту механізму захисту конституційних прав і свобод людини безпосередньо спрямоване на укорінення основної ідеї конституціоналізму – впровадження принципу верховенства права, обмеження державної влади, прагнення захистити права людини [6, с. 115].

Україна, обравши вектор розвитку інституту конституційної скарги на прикладі найбільш розвинених країн Європи, ставить за мету підвищення ступеня відповідальності суб'єктів нормотворення та нормозастосування шляхом надання кожному права звернення до Суду.

Завдяки можливості подати конституційну скаргу та ініціювати розгляд зазначених у ній тверджень щодо нормативно-правового акту, а також ухвалення рішення, яким цю скаргу може бути задоволено, окрема особа отримала доступ не тільки до засобу захисту своїх прав та свобод, але й до інструменту впливу на законодавство загалом, оскільки рішення Конституційного Суду України діє не лише в індивідуальному випадку стосовно особи, яка подала скаргу, а й стосовно усіх осіб, які знаходяться в аналогічній ситуації. Рішення Конституційного Суду України за результатами розгляду конституційних скарг мають визнання нормативно-правових актів неконституційними, тобто фактично змінюють правове регулювання

спірних правовідносин та забезпечують верховенство Конституції. Окрім цього, такі рішення ініціюють законодавчу діяльність відповідних органів та виключають можливість прийняття неконституційного акта в майбутньому, навіть у іншій редакції. Таким чином, Конституційний Суд України, ухвалюючи рішення у подібних справах, фактично бере участь у вдосконаленні вітчизняного законодавства та забезпечує верховенство Конституції. Цей вплив на законодавство і буде предметом розгляду у цій статті.

Проблеми впровадження інституту конституційної скарги в Україні неодноразово піднімалися у працях вітчизняних вчених-правників, зокрема К. Айріян, О. Білокурської, Т. Бринь, М. Гульгата, В. Копчи, В. Лемака, Л. Наливайко, В. Нестеровича, О. Петришина, Т. Подорожньої, О. Чепік-Трегубенко та інших, досліджувалися ці питання і авторами статті.

Щодо засобів впливу КСУ на національне законодавство та забезпечення верховенства Конституції України.

По-перше, відповідно до статті 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII [7], КСУ є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України.

Під час розгляду конституційної скарги КСУ вирішує питання щодо відповідності Конституції України закону, застосованого судом під час вирішення судового спору у справі заявника. Закономірно, що за результатами розгляду конституційної скарги Конституційний Суд України приймає рішення про визнання застосованого в рішенні суду закону конституційним або ж неконституційним.

Відповідно до статті 91 Закону України «Про Конституційний Суд України» закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Таким чином, КСУ звільняє систему законодавства від актів, що не відповідають, суперечать Конституції, що, на думку Є. Євграфової [8, с. 67], є «негативною», «скасовуючою» правотворчістю КСУ.

По-друге, необхідно відзначити можливість встановлення Конституційним Судом України обмежень правотворчої діяльності Верховної Ради України. Так, у Рішенні КСУ від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 вказано, що оскільки рішення Суду є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені, закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції; повторне запровадження правового регулювання, яке КСУ визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, зокрема статті 8 [9].

Встановлення таких обмежень запобігає як прийняттю завідомо неконституційних актів в майбутньому, так і повторному зверненню до КСУ задля визнання акту неконституційним.

Проте найбільшим важелем впливу на законодавство з метою його вдосконалення та забезпечення верховенства Конституції є те, що своїми рішеннями КСУ може опосередковано ініціювати законодавчі зміни, встановити обов'язкові вимоги до нормативно-правового акту, який необхідно прийняти.

Так, відповідно до частини другої статті 150 Конституції України рішення та висновки Конституційного Суду України є остаточними й обов'язковими до виконання [10].

Однак чітко визначеного механізму виконання рішення КСУ в законодавстві досі не встановлено. Виконання рішень

КСУ щодо неконституційності нормативно-правового акту повністю або в окремі частині може здійснюватися шляхом послідовної законотворчої роботи щодо усунення прогалин, які викликані рішенням Суду, – через прийняття Верховною Радою України відповідних законів, через акти Кабінету Міністрів України та Президента України.

Так, у Рішенні КСУ від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 вказується, що обов'язок Верховної Ради України щодо виконання Рішення Конституційного Суду України у справі про Рахункову палату від 23 грудня 1997 року полягає в тому, щоб згідно з конституційно встановленою законодавчою процедурою для забезпечення належної реалізації Закону внести відповідні зміни до нього у зв'язку з визнанням неконституційними його окремих положень [11].

Рішенням КСУ від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019, ухваленим у справі за конституційними скаргами А.В. Скрипки та О.Я. Бобиря щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), словосполучення «дійсної строкової», яке міститься у положеннях частини статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року № 796–ХІІ зі змінами. Верховною Радою України не було прийнято будь-яких актів у зв'язку з його ухваленням. Водночас Кабінет Міністрів України 26 червня 2019 року видав Постанову № 543, якою Порядок обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 23 листопада 2011 року № 1210 зі змінами, виклав у новій редакції [12, с. 79–80].

У Рішенні КСУ від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019, яке було ухвалено у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю «МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ Україна» щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців 24, 25, 26 розділу І Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення № 1698-VII, відповідно до якого Національному антикорупційному бюро України надається право «за наявності підстав, передбачених законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України».

На виконання вказаного рішення Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 року № 140–ІХ, відповідно до абзацу третього пункту 13 розділу І якого з частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII

виключено пункт 13. Закон опубліковано в газеті «Голос України» 17 жовтня 2019 року. Закон набрав чинності з 18 жовтня 2019 року [12, с. 80–81].

У Рішенні від 13 червня 2019 року № 4-р/2019, ухваленому у справі за конституційною скаргою В.М. Глуценка щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України, було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення частини другої статті 392 Кримінального процесуального кодексу України щодо унеможливлення окремого апеляційного оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою, постановленої під час судового провадження в суді першої інстанції до ухвалення судового рішення по суті, та зобов'язано Верховну Раду України привести нормативне регулювання, встановлене частиною другою статті 392 Кримінального процесуального кодексу України, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням. На виконання вказаного рішення 25 жовтня 2019 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення виконання рішення Конституційного Суду України стосовно оскарження ухвали суду про продовження строку тримання під вартою (реєстр. № 2315), який передбачає зміни у вказаному законі, відповідно до Рішення КСУ.

Отже, третім засобом вдосконалення законодавства є безпосередня стимуляція нормотворчої діяльності відповідних органів, спрямованої як на усунення прогалин, викликаних визнанням нормативно-правового акту неконституційним, так і на вдосконалення такого акту на підставі рішення КСУ.

Таким чином, серед засобів впливу КСУ на національне законодавство та забезпечення верховенства Конституції України необхідно виділити:

- «негативну», «скасовуючу» правотворчість КСУ, що дає змогу виключити із законодавства норми, що не відповідають чи суперечать Конституції України;

- встановлення обмеження на прийняття законів, інших правових актів або їх окремих положень, що були визнані неконституційними, в аналогічній редакції, на повторне запровадження правового регулювання, яке КСУ визнав неконституційним, що запобігає як прийняттю завідомо неконституційних актів у майбутньому, так і повторному зверненню до КСУ задля визнання акту неконституційним;

- стимуляцію нормотворчої діяльності відповідних органів, спрямовану як на усунення прогалин, викликаних визнанням нормативно-правового акту неконституційним, так і на вдосконалення такого акту на підставі рішення КСУ.

Після закріплення у вітчизняному законодавстві інституту конституційної скарги окремі особи отримали доступ до можливості безпосередньо долучитися до діяльності, яка не тільки сприятиме вирішенню їхнього індивідуального правового спору, а й буде мати наслідки для усїєї правової системи України, забезпечуючи її постійне вдосконалення та ефективність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кокинеску Н. Деятельность Конституционного суда Румынии по защите прав и свобод человека. *Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия*: Сб. докл. М.: Институт права и публичной политики, 2007. 243 с.
2. Шаповал В. Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 1998. № 2. С. 45–53.
3. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т. Р. С. Аллан ; пер. з англ. Київ, 2008. 385 с.
4. Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 5. С. 19.
5. Колодій А. До питання запровадження конституційної скарги в Україні. 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. С. 53–59.
6. Турченко О.Г. Конституційна скарга в контексті принципу верховенства права. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 4. С. 111–115.

7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
8. Євграфова Є. Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства. *Право України*. 2001. № 10. С. 62–68.
9. Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої, абзаців першого, другого, четвертого, шостого частини п'ятої статті 141 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та положень пункту 5 розділу III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення» (справа про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16#Text>.
10. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text>
12. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного суду України за 2019 рік. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid_2019.pdf.