

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ

PROBLEM ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT INSTITUTE IN UKRAINE

Шанталій К.С., студентка VI курсу факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджуються проблемні аспекти реалізації інституту конституційної скарги в Україні. Новий інститут конституційної скарги лежить у досить специфічній площині, будучи як частиною національної системи захисту прав і свобод особи, так і елементом конституційного контролю, що забезпечує верховенство Конституції України. Зазначається, що інститут конституційної скарги в Україні, що запроваджений завдяки проведенню конституційної реформи у 2016 р., наразі є одним з інструментів захисту й відновлення прав людини.

Авторка зазначає, що неефективність конституційної скарги як засобу захисту прав особи найбільше проявляється в тих випадках, коли за результатами розгляду такої скарги закон чи окремі його положення будуть визнані неконституційними. Окрім того, на сьогоднішній день практика українських судів передбачає перешкоди для перегляду судових рішень за виключними обставинами.

Авторка виокремила, що наразі існує досить системна й серйозна проблема перегляду судових рішень унаслідок визнання положень законів неконституційними. Це зводить нанівець усі зусилля суб'єктів права на конституційну скаргу, оскільки вони можуть бути задоволені лише внеском у розвиток правової системи на майбутнє. До того ж, авторка згадала про встановлення тимчасових заходів забезпечення конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу, який є виконавчим документом. Окрім того, перегляд судових рішень, як результат задоволення конституційних скарг, потребує вдосконалення саме на законодавчому рівні.

Авторка зазначила, що Закон України «Про Конституційний Суд України», безумовно, потребує вдосконалення саме в частині виконання рішень Конституційного Суду України, оскільки на сьогоднішній день цей механізм складається лише з трьох коротких речень.

Наостанок авторка підкреслила, що конституційне судочинство в Україні перебуває на складному етапі свого розвитку. Це пов'язано як із моделлю самої конституційної скарги (вона є виключно нормативною), так і з практикою, що формується. До того ж потребують коригування норми процесуального законодавства щодо перегляду судових рішень за виключних обставин унаслідок визнання законів неконституційними.

Ключові слова: конституційна скарга; судочинство; неконституційність; закон; Конституція України.

The article examines the problematic aspects of the implementation of the constitutional complaint institute in Ukraine. The new institution of the constitutional complaint lies in a rather specific plane, being both a part of the national system of protection of the rights and freedoms of the individual, and an element of constitutional control that ensures the supremacy of the Constitution of Ukraine. It is noted that the institution of constitutional complaint in Ukraine, which was introduced thanks to the implementation of the constitutional reform in 2016, is currently one of the tools for the protection and restoration of human rights.

The author notes that the ineffectiveness of a constitutional complaint as a means of protecting the rights of an individual is most evident in cases where the law or some of its provisions will be recognized as unconstitutional as a result of the consideration of such a complaint. In addition, to date, the practice of Ukrainian courts provides for obstacles to reviewing court decisions under exceptional circumstances.

The author singled out that currently there is a rather systematic and serious problem of reviewing court decisions as a result of recognition of provisions of laws as unconstitutional. This nullifies all the efforts of the subjects of the right to a constitutional complaint, since they can only be satisfied with the contribution to the development of the legal system for the future. In addition, the author mentioned the establishment of temporary measures to secure the constitutional complaint by issuing a security order, which is an executive document. In addition, the review of court decisions, as a result of the satisfaction of constitutional complaints, needs improvement precisely at the legislative level.

The author noted that the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» definitely needs improvement in the part of implementing the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, as today this mechanism consists of only three short sentences.

Finally, the author emphasized that the constitutional judiciary in Ukraine is at a difficult stage of its development. This is related both to the model of the constitutional complaint itself (it is exclusively normative) and to the emerging practice. In addition, the norms of procedural legislation regarding the review of court decisions in exceptional circumstances due to recognition of laws as unconstitutional need to be adjusted.

Key words: constitutional complaint; proceedings; unconstitutionality; law; the Constitution of Ukraine.

Постановка проблеми. Інститут конституційної скарги в Україні, що запроваджений завдяки проведенню конституційної реформи у 2016 р., наразі є одним з інструментів захисту й відновлення прав людини. Окрім того, він прямо вписаний у ч. 4 ст. 55 Конституції України як окреме право особи. Новий інститут конституційної скарги лежить у досить специфічній площині, будучи як частиною національної системи захисту прав і свобод особи, так і елементом конституційного контролю, що забезпечує верховенство Конституції України.

Враховуючи особливі сподівання та очікування щодо запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги, необхідно проаналізувати практичні проблеми, пов'язані з функціонуванням такого інституту. Перш за все, я маю на увазі великий відсоток ухвал як вид рішень КСУ про відмову у відкритті провадження за конституційними скаргами, а також проблеми перегляду судових рішень за виключними обставинами на підставі визнання закону (його окремих положень) неконституційним.

Таким чином, усе це призводить до того, що на сьогоднішній день конституційна скарга не є достатньо дієвим інструментом захисту прав і свобод особи, що, у свою чергу, не призводить до правового захисту й відновлення порушених прав. Я вважаю, що конституційну скаргу слід розглядати не лише як механізм судового захисту, але і як засіб впливу на якість національного законодавства. Необхідно зазначити, що цей інститут доволі «молодий», а кількість комплексних наукових праць, присвячених інституту конституційної скарги, є недостатньою, що й визначило вибір цієї тематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання конституційної скарги присвячено праці різноманітних українських учених. Під час написання наукової статті мною було використано публікації таких наукових діячів, як: С. В. Різник, В. Ю. Плєскач, А. А. Єзєров, Ю. Г. Барабаш. Окрім цього, до сфери дослідження наукової роботи входять положення рішень судів різних інстанцій і законодавчих актів, що певною мірою регулюють розглядуваний мною інститут.

Мета статті. Мета запропонованої статті – дослідити проблемні аспекти реалізації інституту конституційної скарги в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зміни до Конституції України 2016 р. характеризувалися, зокрема, наданням Конституційному Суду України (далі – КСУ) права розглядати конституційні скарги громадян і за результатами такого розгляду визнавати закони неконституційними. Я згодна з С. В. Різником щодо неможливості переоцінення потенціалу конституційної скарги в Україні. На сьогодні на практиці ефективній реалізації інституту конституційної скарги перешкоджають декілька обставин.

Перш за все, це значний відсоток відмов у відкритті проваджень за конституційними скаргами. Суд досить часто відмовляє у відкритті конституційних проваджень у справах із підстав, наведених у п. 4 ч. 1 ст. 62 Закону України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон), тобто у зв'язку з неприйнятністю конституційної скарги. Окрім того, найпоширенішою підставою для відмови у відкритті провадження у справі є неприйнятність конституційної скарги з огляду на недотримання п. 6 ч. 2 ст. 55 зазначеного Закону щодо «обґрунтування» такої скарги [1, с. 14].

Водночас, як би це парадоксально не звучало, але неефективність конституційної скарги як засобу захисту прав особи найбільше проявляється в тих випадках, коли за результатами розгляду такої скарги закон чи окремі його положення будуть визнані неконституційними. Перегляд рішення в конкретній справі особи, яка звернулася до КСУ, не відбувається з формальних причин.

Одним із перших рішень за результатами розгляду конституційної скарги було рішення Другого Сенату КСУ № 4-р(II)/2019 від 05.06.2019 р. КСУ визнав неконституційним право Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) подавати до суду позови про визнання недійсними угод, оскільки такі позови відповідно до Конституції України має право подавати від імені держави виключно прокуратура.

Частина 3 ст. 320 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) (подібні правила містяться і в інших процесуальних кодексах) передбачає можливість перегляду судового рішення у зв'язку з виключними обставинами. Це положення замінило стару редакцію процесуальних кодексів, яка дозволяла перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами як наслідок визнання КСУ законів неконституційними [2, с. 48].

Щодо недійсності угод за позовами НАБУ, то нинішня позиція господарських судів включно до Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду полягає в тому, що вони не переглядають судові рішення, оскільки для цього немає підстав. Тобто, усі угоди, які були задекларовані недійсними, такими ж і залишаться, оскільки, на думку судів, рішення КСУ не має зворотної сили [3].

Перешкодою для перегляду судових рішень стало посилення на презумпцію конституційності актів, яка означає, що всі закони є такими, що відповідають Конституції України, якщо вони не визнані неконституційними за правилами конституційного судочинства. Це, відповідно до логіки судів, впливає з положень ч. 2 ст. 152 Конституції України. Тобто, рішення КСУ не має зворотної сили і діє лише на майбутнє.

Північний апеляційний господарський суд використав інший довід, чітко відчувши слабкість вищезгаданого аргументу проти зворотної сили. У рішенні від 02.10.2019 р. у справі № 910/131/1743 зазначено, що рішення про визнання договорів недійсними є виконаним із моменту набрання ним законної сили [4]. Тобто, усі рішення щодо визнання договорів недійсними виконуються на момент набрання рішенням законної сили. Саме факт примусового виконання прямо виключає перегляд судового рішення відповідно до прямої вказівки ГПК України.

На додаток до цього звернуся до практики адміністративних судів, де також можна побачити перешкоди для перегляду судових рішень за виключними обставинами. Наприклад, колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду вважає, що «рішення, яке набрало законної сили і яким у задоволенні позову відмовлено, не передбачає примусового виконання» [5]. Таким чином, виявляється, що переглядати його у зв'язку з виключними обставинами після визнання закону рішенням КСУ неконституційним узагалі неможливо.

Положення про перегляд гіпотетично могло б бути застосоване, якби КСУ прямо надав своєму рішенню зворотну силу. Однак це буквально неможливо, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 152 Конституції України та ст. 91 Закону, КСУ не має права встановлювати неконституційність закону та його недійсність із дня, більш раннього за день ухвалення рішення КСУ.

Дотримуючись позиції, згідно з якою суди стверджують, що рішення КСУ не має зворотної сили, виникає питання: чому відповідне положення про перегляд судового рішення у зв'язку з неконституційністю (конституційністю) закону закріплене у процесуальних кодексах, який його зміст? Можливо, воно зовсім не потрібне? За словами В. Ю. Плескача, перегляд судових рішень здійснюється «щоб припинити виконання рішення суду загальної юрисдикції, яке ухвалене на підставі неконституційного закону» [6, с. 46]. Водночас це питання потребує певної диференціації залежно від особливостей процесуального провадження. Ю. Г. Барабаш пропонує розмежувати підходи, що застосовуються в цивільному та господарському провадженнях, а також у рамках застосування Кодексу адміністративного судочинства України [2, с. 57].

Таким чином, ми маємо досить системну та серйозну проблему перегляду судових рішень унаслідок визнання положень законів неконституційними. Це зводить нанівець усі зусилля суб'єктів права на конституційну скаргу, оскільки вони можуть бути задоволені лише внеском у розвиток правової системи на майбутнє.

Слід також згадати про встановлення тимчасових заходів забезпечення конституційної скарги шляхом видання забезпечувального наказу, який є виконавчим документом, що прямо визначається у ст. 78 Закону. Зазначений тимчасовий захід було застосовано лише один раз, а саме 16 квітня 2019 р. за конституційною скаргою громадянина Дерменжи А. В. Окрім того, ця справа була піддана критиці. О. Ю. Водяников вважає, що цей інститут був запозичений із правила 39 Регламенту Європейського суду з прав людини, а тому КСУ використав його некоректно [7].

На мою думку, перегляд судових рішень, як результат задоволення конституційних скарг, потребує вдосконалення саме на законодавчому рівні. Для цього необхідно сформулювати адекватний підхід до «невиконання» судових рішень та окреслити коло випадків, на які поширюється положення про перегляд судових рішень за виключних обставин у зв'язку з визнанням закону неконституційним. Таким чином, А. А. Єзеров наполягає на необхідності законодавчого вирішення проблеми, щоб, попри перспективну дію рішень КСУ, гарантувати особі право на справедливе вирішення спору [8].

До речі, не виключено, що з огляду на існуючу практику Верховного Суду доведеться поставити питання щодо внесення змін до ч. 2 ст. 152 Конституції України, із метою дозволу такого перегляду для особи, яка подала конституційну скаргу. Однак наразі ведуться дискусії щодо кола суб'єктів, до яких слід застосовувати зворотну дію.

Окрім того, ч. 3 ст. 152 Конституції України залишається «мертвою». Закон про відшкодування шкоди, завданої застосуванням неконституційного закону, який вимагає прийняття ч. 3 ст. 152 Конституції України, досі не існує. У той же час, навіть за відсутності закону, у судовій

практиці вже наявні приклади відшкодування такої шкоди (наприклад, Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 03.03.2021 р. у справі № 340/4092/2060) [9]. На думку Ю. Г. Барабаша, необхідно передбачити компенсаційний механізм у разі неможливості перегляду рішення особи. Як варіант, пропонується, щоб розмір коштів, призначених на відшкодування шкоди, визначався судом, який уповноважений розглядати заяву про перегляд справи за виключними обставинами [2, с. 56].

Зазначу, що ч. 3 ст. 152 Конституції України неявно допускає ефект *ex tunc* рішень КСУ в частині відшкодування шкоди, оскільки при протилежному тлумаченні (дія рішення лише «на майбутнє») воно повністю втрачає сенс (неконституційне право просто перестає діяти й не може завдати шкоди). Таким чином, загальний висновок про повну та абсолютну конституційну заборону зворотної дії рішень КСУ в часі видається поверховим і непереконливим.

Як випливає з вищенаведених позицій, Закон України «Про Конституційний Суд України», безумовно, потребує вдосконалення саме в частині виконання рішень КСУ. Адже сьогодні цей механізм складається з трьох коротких речень, що містяться у ст. ст. 97–98 глави 14 «Виконання рішень і висновків КСУ» Закону, які вчасно не роз'яснюють

дію рішень КСУ, а також не визначають порядок виконання таких рішень.

Висновки. Можна зробити висновок, що конституційне судочинство в Україні перебуває на складному етапі свого розвитку. Це пов'язано як із моделлю самої конституційної скарги (вона є виключно нормативною), так і з практикою, що формується. Причиною неефективності також можна назвати доктринальну невідповідність до реалізації конституційної скарги, оскільки, по суті, незважаючи на велику кількість праць, що присвячені цьому питанню, практичний аспект був недостатньо продуманий.

Як інституційна складова, так і сама нормативна база КСУ потребують значного вдосконалення. Я маю на увазі саме положення Закону України «Про Конституційний Суд України», що стосуються тимчасового заходу забезпечення, виконання рішень КСУ, їх дії в часі та конкретних механізмів відновлення прав особи. Окрім того, на виконання Конституції України законодавчий механізм для відшкодування шкоди, заподіяної неконституційними актами органів державної влади, потребує подальшого вдосконалення. До того ж потребують коригування норми процесуального законодавства щодо перегляду судових рішень за виключних обставин унаслідок визнання законів неконституційними.

ЛІТЕРАТУРА

1. Берченко Г. А. Право НАБУ звертатися в суд з ісками о признании сделок недействительными противоречит Конституции: возможен ли пересмотр решения суда? Бухгалтер. 2019. № 47. С. 14–15.
2. Барабаш Ю. Г. «Засіб захисту прав VS юридична визначеність» як дилема вітчизняної офіційної конституційної доктрини в контексті функціонування інституту індивідуальної скарги. Львів: Український часопис конституційного права. № 4. 2020. С. 47–60.
3. Рішення Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду у справі № 910/24263/16 від 27.08.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84008715> (дата звернення 11.10.2022).
4. Рішення Північного апеляційного господарського суду у справі № 910/131/17 від 02.10.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84846085> (дата звернення 12.10.2022).
5. Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 818/1131/17 від 03.06.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82194237> (дата звернення 13.10.2022).
6. Плєскач В. Ю. Ефективність конституційної скарги як національного засобу юридичного захисту у практиці Європейського суду з прав людини. Львів: Український часопис конституційного права. № 1. 2020. С. 38–51.
7. Водяников О. Ю. Забезпечувальний наказ КСУ: щось пішло не так. URL: https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/424996_zabezpechuvalniy_nakaz_ksu/ (дата звернення 16.11.2021).
8. Єзеров А. А. Конституційна скарга й виключні обставини для перегляду справ. Київ: «Судово-юридична газета». 25.11.2019. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/811129/> (дата звернення 17.11.2021).
9. Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 03.03.2021 р. у справі № 340/4092/2060. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95276261> (дата звернення 19.11.2021).