

**ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ
В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ****FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF CONSTITUTIONAL COMPLAINT
IN UKRAINE AND IN FOREIGN COUNTRIES****Русецький О.А., студент III курсу***Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Зінченко А.В., студентка III курсу***Інститут підготовки кадрів для органів юстиції України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У науковій статті було досліджено досить новий для конституційної юстиції нашої держави інститут конституційної скарги. Спочатку було ознайомлено з поняттям конституційної скарги та з метою запровадження такого інституту. З метою якнайповнішого вивчення інституту конституційної скарги було проаналізовано історичні аспекти становлення цього інституту, практику його застосування в зарубіжних державах. У процесі дослідження було з'ясовано, що вперше цей інститут почав використовуватися на європейському просторі, зокрема в Австрії, Швейцарії, Польщі, Німеччині, Чехії, Іспанії, Угорщині тощо. Досить значну увагу було приділено вивченню використання конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина, умов її прийнятності та досвіду застосування в конкретній справі. Далі було здійснено дослідження особливостей функціонування цього інституту в нашій державі, а також зазначено, що конституційна скарга в Україні з'явилася після здійснення конституційної реформи. Під час здійснення дослідження було виокремлено низку проблемних аспектів, пов'язаних із правом осіб на конституційну скаргу та з ухваленням рішення за результатами її розгляду. Перша з них – проблема звернення зі скаргою не на підставі неконституційності закону, а на підставі неконституційного застосування закону, який сам відповідає Конституції України. Друга – невизначеність кола суб'єктів, що мають право подати скаргу, у контексті юридичних осіб. Наприкінці дослідження здійснено звернення до статистичних даних, на жаль, ні вони свідчать про досить складні формальні умови прийнятності скарги, адже значну кількість скарг було визнано такими, що не відповідали формі, установленій законом, і просто поверталися суб'єктам звернення, навіть без прийняття і відкриття за ними провадження.

Ключові слова: конституційна скарга, правосуддя, конституційна юстиція, неконституційність закону, конституційна реформа.

In the scientific article quite new for the constitutional justice of our state the institute of constitutional complaint has been studied. First, the concept of a constitutional complaint and the purpose of introducing such an institution has been studied. In order to fully study the institution of constitutional complaint, the historical aspects of the formation of this institution and the practice of its application in foreign countries were analyzed. The study revealed that this institute was first used in Europe, in particular in Austria, Switzerland, Poland, Germany, the Czech Republic, Spain, Hungary and others. Considerable attention was paid to the study of the use of the constitutional complaint in the Federal Republic of Germany, the conditions of its admissibility and the experience of application in a particular case. The peculiarities of the functioning of this institution in our state have been studied. During the study, a number of problematic aspects related to the right of individuals to a constitutional complaint and decision-making based on the results of its consideration were identified. The first of them is the problem of filing a complaint not only on the basis of the unconstitutionality of the law, but on the basis of the unconstitutional application of the law, which in itself complies with the Constitution of Ukraine. The second is a certain uncertainty of the range of entities that have the right to file a complaint in the context of legal entities. At the end of the study, we turned to statistics. Unfortunately, they now indicate a rather difficult formal condition for the admissibility of the complaint, as a significant number of complaints were found to be inconsistent with the form prescribed by law and simply returned to the parties without even accepting or opening proceedings.

Key words: constitutional complaint, justice, constitutional justice, unconstitutionality of law, constitutional reform.

Постановка проблеми. У 1991 р. наша держава стала на новий шлях розбудови власної державності та зробила вибір демократичного політичного режиму. Першочерговим завданням демократії є забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реалізації принципу верховенства права. Важливою гарантією для виконання цього завдання є забезпечення судового захисту цих прав та свобод як національними, так і міжнародними судовими інстанціями. Особливу роль у цій сфері відіграють органи конституційної юстиції, насамперед інститут конституційної скарги, який покликаний підвищувати рівень правової захищеності осіб. Варто зазначити, що створення інституту індивідуальної конституційної скарги спочатку було європейською тенденцією, своїми коренями він сягає другої половини XIX ст., з'явився вперше у Швейцарії й Австрії. Отже, уже протягом декількох століть цей механізм доводить свою ефективність та важливість. Тоді як для України він є досить новим. Саме тому вважаємо за доцільне у процесі нашого дослідження ознайомитися з досвідом використання інституту конституційної скарги в зарубіжних країнах на прикладі Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН), а також з'ясувати особливості його функціонування в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на актуальність та новизну цього інституту для консти-

туційної юстиції в Україні, досить велика кількість теоретиків та практиків різних галузей права присвячують свої дослідження поняттю конституційної скарги, історії її впровадження, питанням законодавчого закріплення та своєрідності реалізації механізму подання конституційної скарги в різних державах світу. До таких авторів належать М.М. Гультай, А.О. Селіванов, К. Б. Айріян, В.М. Шаповал, Т.О. Бринь та інші.

Метою статті є дослідження особливостей інституту конституційної скарги в законодавстві іноземних держав та нашої держави, з'ясування питань, чи є даний інститут ефективною гарантією захисту прав в Україні, які проблемні аспекти нині в ньому існують.

Виклад основного матеріалу. Під час здійснення органом законодавчої влади своїх функцій, результатом чого є створення законів, особливо велике значення має дотримання Основного закону держави. Так, відповідно до ст. 8 Конституції України «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» [1]. На практиці ж так виходить не завжди, саме тому і необхідна процедура перевірки законів та інших нормативно-правових актів на конституційність.

А.О. Селіванов у своїй монографії стверджує, що право на конституційне оскарження законів, які порушують права людини, є необхідним механізмом демократії. Конституційний Суд має судити за правом, а не за фактами, а доступ до нього покликаний бути гарантією дотримання та захисту державою конституційних прав громадян [2, с. 202]. Автор підкреслює, що без можливості подання конституційної скарги доступ громадянина до конституційного правосуддя є малоефективним, а конкурентний характер досягнення правової справедливості з іншими суб'єктами права практично відсутній [2, с. 208].

У світовій практиці органами конституційної юстиції застосовуються різні процедури, але нині найбільш поширеною є саме конституційна скарга. До держав, у яких цей інститут з'явився вперше, можна віднести європейські країни, серед яких такі: Австрія, Швейцарія, Польща, Німеччина, Чехія, Іспанія, Угорщина тощо.

Під поняттям «конституційна скарга» варто розуміти як право звернення особи до органів, що здійснюють судовий конституційний контроль, з метою перевірки нормативно-правових актів, які порушують, на думку цієї особи, її конституційне право.

У деяких державах світу подати конституційну скаргу можна щодо всіх конституційних прав та свобод, а в деяких – лише з окремих, найчастіше громадянських і політичних прав. Таким прикладом може слугувати Конституція Німеччини, відповідно до п. 4а ч. 1 ст. 93 якої конституційна скарга може бути подана будь-якою особою, яка стверджує, що державна влада порушила одне з основних прав або одне із прав, вказаних в абз. 4 ст. 20, ст. ст. 33, 38, 101, 103 і 104, які передбачають громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні права, права державних службовців, принцип рівності [3].

Далі вважаємо за необхідне більш детально розглянути функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина, адже саме німецька модель конституційного контролю має найширший досвід у цьому питанні. Органом конституційної юрисдикції в цій державі є Федеральний конституційний суд Німеччини. Суб'єктом, які мають право звернення з конституційною скаргою, може бути будь-яка особа: фізичні особи – громадяни Німеччини можуть звертатися щодо будь-якого фундаментального права; іноземці й особи без громадянства – щодо тих прав, які визнані за ними Конституцією ФРН. Стосовно юридичних осіб варто зазначити, що вони можуть звертатися до Суду в разі, якщо порушені їхні права, які належать до фундаментальних і захищаються Конституцією.

У конституційній скарзі особі необхідно окреслити, яким чином акти державної влади прямо порушують особисто її права. Тобто звернутися можна не лише стосовно закону, який був покладений в основу правозастосовного акта суду, але й будь-якого закону, якщо заявником буде аргументовано доведено, що наявний зв'язок між таким законом і порушенням його прав. Яскравим прикладом такого випадку може слугувати скарга, що стосувалася Закону про безпеку повітряного простору, ухваленого 11 січня 2005 р., який передбачав використання зброї з метою припинення польоту літака за умови наявності загрози його захоплення терористами. Цей Закон не був застосований у конкретній справі, незважаючи на це, його було перевірено Судом на конституційність, адже заявники зауважували, що вони досить часто пересуваються за допомогою літаків, а положення цього Закону порушують їхні права, передбачені ч. 1 ст. 1 (гідність людини є недоторканою) та ч. 2 ст. 2 (право на життя) Конституції ФРН [3]. За результатами розгляду скарги положення цього Закону були визнані неконституційними, адже справді порушували права людей, які перебувають на борту, на життя, фізичну недоторканність та людську гідність. Використання людей як засобу для порятунку інших людей є недопустимим у демократичному суспільстві.

Умови прийнятності конституційної скарги, за якими визначається, чи підлягає скарга судовому розгляду, визначені у ст. 93а Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд». До них належить те, що скарга: 1) має фундаментальне конституційне значення; 2) подана з метою захисту фундаментальних прав, визначених у п. 1 ст. 90 закону, скаржник зазнає особливо тяжкої шкоди в разі відмови в розгляді конституційної скарги [4].

Процедура подання конституційної скарги в українських реаліях не є такою ж прозорою та простою, оскільки можлива лише за наявності виключних законних підстав, містить суворі вимоги до її подання й оформлення з метою визнання її Конституційним Судом України (далі – КСУ) прийнятною.

Можливість звернення пересічних громадян (зокрема, іноземців і апатридів) була передбачена попередньою редакцією Закону України «Про КСУ», тобто до проведення реформи конституційної юстиції, у формі конституційних звернень. Допускалася можливість подання такого письмового клопотання для здійснення КСУ офіційного тлумачення Конституції України та законів України (нині залишилася лише можливість тлумачення Конституції) з метою реалізації захисту прав та свобод. Такий формат проявив повну неефективність та надто вибірковий підхід до відкриття проваджень, що зумовлювалося складною процедурою самого відкриття провадження у справах за конституційним зверненням. Тому на заміну «старому» інституту конституційного звернення в результаті конституційної реформи у сфері правосуддя в Україні було нормативно закріплено «нове» конституційне право фізичних та юридичних осіб на конституційну скаргу. Згідно з ним конституційною скаргою є 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 [5].

Європейська комісія за демократію через право тривалий час вже рекомендувала Україні запровадити цей інститут. Адже цим має бути вирішено не лише проблему доступу громадян до конституційного правосуддя шляхом створення можливостей захисту основоположних прав засобами конституційної юрисдикції, але й вводиться додатковий інструмент, покликаний збалансувати конституційну систему публічної влади, не допустити державного свавілля, забезпечити функціонування конституційної системи обмеженого правління.

Отже, запровадження конституційної скарги може стати важливим і водночас необхідним кроком до формування конституційної держави. Водночас є і велика ймовірність того, що запровадження конституційної скарги в Україні буде віднесено до категорії втрачених можливостей, оскільки багато питань, пов'язаних із запровадженням цього інституту в Україні, залишаються невирішеними, потребують більш активної уваги.

Однією з таких неоднозначних норм є положення ч. 3 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка встановлює, що в разі, коли закон або його окремі положення, конституційність яких оскаржується в конституційній скарзі, були визнані такими, що відповідають Конституції України, водночас застосування судом такого закону або норми відбувається шляхом його витлумачення неконституційним способом, Суд вказує на це в резолютивній частині рішення [5].

Положення ч. 3 ст. 89 логічно узгоджені й із прикінцевими положеннями цього Закону, якими вносяться зміни до процесуальних кодексів, що встановлює підставу для перегляду судом рішень не тільки якщо буде визнано неконституційним закон, а й у разі надання Конституційним Судом України тлумачення норми, відмінного від тлумачення, наданого судом у своєму рішенні.

Фактично цим положенням законодавець посилив можливість Конституційного Суду України із захисту прав і свобод людини та верховенства Конституції, адже

суб'єкт права на конституційну скаргу стає захищеним не тільки від неконституційності законів, але й від неконституційної діяльності судових органів.

Венеційська комісія у своєму висновку щодо проекту закону «Про Конституційний Суд України» у п. 45 вказує на те, що це положення може породити такі ситуації, коли особи будуть звертатися до Суду, повністю усвідомлюючи, що положення закону є конституційним, суто з метою встановлення Судом неконституційності застосування такого закону [6]. Та визначає, що такі скарги є неприйнятними через їхню явну необґрунтованість. Тобто фактично можливість для захисту від неконституційного застосування судом положень закону встановлення, однак звернутися за таким захистом особа не може через те, що законом прямо встановлена підстава для конституційної скарги, саме неконституційність закону, а не практики.

Важливим у цьому контексті є рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Тетяни Максимівни Жабо щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 40 Кодексу законів про працю України. Так, у своїй окремій думці суддя В.В. Городовенко вказав на те, що Суд фактично розширив критерії прийнятності конституційної скарги та здійснив повноваження, яке на конституційному рівні не передбачено. Оскільки, на його думку, аналіз конституційної скарги Т.М. Жабо свідчить про те, що автор клопотання фактично просить перевірити «правильність застосування» Верховним Судом ст. 40 Кодексу законів про працю України, тобто оспорується саме неконституційність практики застосування, а не норми права [7].

З огляду на це можна стверджувати, що в такій ситуації мають право на існування побоювання стосовно того, що коли Конституційний Суд використовує ч. 3 ст. 89, він перетворюється на четверту інстанцію, яка переглядає правильність практики судів нижчих інстанцій, нівелюється позиція Верховного Суду як суду найвищої інстанції судів загальної юрисдикції.

Також проблема в тому, що за положеннями цієї статті Суд дає тлумачення закону, на що, відповідно до Консти-

туції, він не має права. Оскільки до його повноважень належить виключно тлумачення Конституції України.

На додаток до вищезазначених проблемних аспектів також варто зазначити невизначеність кола суб'єктів, що мають право подати скаргу, у контексті юридичних осіб. У Законі не окреслюється, чи мають бути зареєстровані юридичні особи або, можливо, будь-яка особа приватного права може подати конституційну скаргу. Окрім того, продовжуючи окреслення питання прийнятності скарги та провадження по ній, варто згадати і можливість розгляду конституційної скарги з мотивів суспільного інтересу. Поняття суспільного інтересу має надмірно оціночний характер, що фактично надає можливість Суду приймати та розглядати справи, які є зручними або обумовленими певними політичними чинниками.

Для вирішення питання щодо ефективності важливим є і звернення до статистичних даних. Відповідно до звіту з моніторингу діяльності КСУ щодо розгляду конституційних скарг, за 2018 р. 62% конституційних скарг було визнано такими, що не відповідали формі, установленій законом, і просто поверталися суб'єктам. На 2019 р. Конституційний Суд отримав 1 529 скарг і 996 із них були повернені суб'єктам [8, с. 35].

Висновки. Отже, у результаті проведеного аналізу вищенаведеного варто зазначити, що інститут конституційної скарги по своїй правовій природі є дієвим інструментом, який продемонстрував свою ефективність у багатьох країнах, зокрема і європейського простору. Цей механізм нерозривно пов'язаний із захистом прав людини та можливістью пересічних громадян безпосередньо звертатися до органу конституційної юрисдикції. Проте положення, що регулюють процедуру і форму подання конституційної скарги, відкриття провадження за нею, винесення рішення, потребують законодавчого уточнення, щоб не допустити виходу Суду за межі його повноважень та виникнення незгоджень у судовій системі, а також для забезпечення ефективності інституту конституційної скарги. Дуже важливо не допустити віднесення інституту конституційної скарги до категорії втрачених можливостей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Офіційний вебпортал Парламенту України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
2. Селіванов А.О. Чи існує право громадянина на оскарження законів до конституційного правосуддя? *Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди*. Київ : УАІД «Рада», 2009. 560 с.
3. Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23 травня 1949 р. URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation.
4. Гультай М.М. Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина. URL: <http://vesche.kiev.ua/journal/2695/>.
5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. *Офіційний вебпортал Парламенту України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
6. Висновок щодо проекту закону «Про Конституційний Суд України», прийнятий Венеціанською комісією на 109 Пленарній сесії. 9–10 грудня 2016 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/870_2016_2016_12_12.pdf.
7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng06d710-19#Text>.
8. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг. URL: <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zvit-z-monitoringu-diyalnosti-Konstitutsijnogo-Sudu-shhodo-rozglyadu-konstitutsijnih-skarg.pdf>.