

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.7

**Владикін О. Н.,**

*кандидат юридичних наук, адвокат,  
викладач кафедри публічного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

**Друзь В. Д.,**

*студентка факультету соціології і права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

### ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ ЯК ГАРАНТІЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

### CONSTITUTIONAL COMPLAINT INSTITUTE AS A GUARANTEE OF HUMAN AND CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS IN UKRAINE

У статті проаналізовано сутність інституту конституційної скарги як гарантії прав і свобод людини та громадянина в Україні. Визначені основні історичні передумови виникнення інституту конституційної скарги в Україні. Здійснено компаративний аналіз українського законодавства у сфері конституційної скарги та законодавства зарубіжних країн. Запропоновано механізми удосконалення конституційної скарги в Україні.

**Ключові слова:** *інститут конституційної скарги, права і свободи громадян, законодавство зарубіжних країн, механізми удосконалення конституційної скарги.*

В статье проанализирован институт конституционной жалобы как гарантия прав и свобод человека и гражданина в Украине. Определены основные исторические предпосылки возникновения института конституционной жалобы в Украине. Осуществлен компаративный анализ украинского законодательства в сфере конституционной жалобы и законодательства зарубежных стран. Предложены механизмы совершенствования конституционной жалобы в Украине.

**Ключевые слова:** *институт конституционной жалобы, права и свободы граждан, законодательство зарубежных стран, механизмы усовершенствования конституционной жалобы.*

The article analyzes the essence of the constitutional complaint institute as a guarantee of human and civil rights and freedoms in Ukraine. The basic historical preconditions of the institute of constitutional complaint in Ukraine are determined. A comparative analysis of Ukrainian legislation in the field of constitutional complaint and legislation of foreign countries is carried out. Proposed mechanisms for improving the constitutional complaint in Ukraine.

**Key words:** *institute of constitutional complaint, rights and freedoms of citizens, legislation of foreign countries, mechanisms of improvement of constitutional complaint.*

**Актуальність теми.** 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. Невід'ємною частиною такої держави є безпосереднє створення системи судового захисту та юридичного гарантування. Варто зазначити, що особливий вплив на розвиток сучасного етапу конституційного регулювання та судових реформ загалом здійснюється на основі вивчення досвіду діяльності органів конституційного судочинства зарубіжних країн.

Якщо звернутися до судової реформи 2015 р., то завдяки імплементації діючих механізмів реалізації інституту конституційної скарги особи отримали можливість безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України за умови вичерпання всіх попередніх інстанцій і додержання чітких вимог, встановлених законодавством.

Дослідження інституту конституційної скарги відображене у багатьох працях вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як Т.О. Бринь, В.М. Шаповал, А.О. Селіванов, П.Б. Євграфов, А.П. Ткачук, М.М. Гультай, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова.

**Об'єкт дослідження** – конституційні правовідносини, що гарантують і захищають права та свободи громадян і здійснення яких віднесено до спеціальної конституційної юрисдикції.

**Предмет** – конституційна скарга як гарантія прав і свобод людини та громадянина в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження становлення інституту конституційної скарги, механізму його реалізації та визначення актуальних напрямів правових досліджень, спираючись на досвід європейських країн.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційна скарга відповідно до ст. 55 Закону України «Про Конституційний суд України» – 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 [1].

У незалежній Україні інститут конституційної скарги лише розпочинає свою діяльність у сфері захисту основоположних прав людини та громадянина. Інститут конституційної скарги в Україні мав власні передумови, котрі відрізняються від інших країн, враховуючи історичні особливості.

Тому, на наш погляд, для подальшого розгляду перспектив впровадження європейського досвіду доцільно зробити ретроспективний аналіз, розпочинаючи з проголошення Української Народної Республіки 29 квітня 1918 р. Відповідно до Конституції УНР [16] передбачалося створення спеціального судового органу – Генерального Суду, який здійснював правосуддя в сфері цивільного, адміністративного та кримінального права. Проте спеціалізовані норми конституційної юрисдикції не були відображені в основному законі, зважаючи на умови прийняття Конституції та термін її фактичної дії. Павло Скоропадський вирішив одразу реформувати чинні владні структури, включаючи судову систему. У проголошеній «Грамоті до всього українського народу» [15] він задекларував намір розбудувати в Україні правову державу, а в «Законах про тимчасовий державний устрій України» зафіксував принципи незалежності судової гілки влади, гласність судового процесу, забезпечення юридичної рівності сторін.

Внаслідок подій 1922 р. – приєднання України до Союзу Радянських Соціалістичних Республік – наявна змішана судова система, яка мала на меті захист природних і позитивних прав громадян на демократичних засадах в Україні, була повністю ліквідована.

Наступним етапом створення інституту конституційної скарги в Україні вважається конституційна реформа 1989 р., коли для демократизації судової системи були внесені доповнення до Основного Закону 1978 р., згідно з якими повинен був сформуватися Комітет конституційного нагляду Української Радянської Соціалістичної Республіки, покликаний виявляти суперечності актів або інших окремих положень Конституції Української РСР і надсилати органу, котрий видав акт, свій висновок для усунення допущеного порушення [17]. Проте конституційна реформа 1989 р. не була реалізована, оскільки комітет не був сформований.

З моменту прийняття Акта проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. розпочалася активна трансформація органів державної влади, що вплинуло і на формування інституту конституційної скарги.

Так, Закон України «Про Конституційний Суд України» 03 червня 1992 р. регламентував основні повноваження та завдання, які б стали реальним і дієвим механізмом у сфері гарантування прав людини.

Згідно зі ст. 15 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 03 червня 1992 р. право на внесення питань на розгляд до Конституційного

Суду України мають виключно органи публічної влади України [6], що вказує на відсутність у громадян можливості для захисту своїх прав у суді конституційної юрисдикції.

Після прийняття Конституція України 28 червня 1996 р., в ст. 147 закріпилися усі основні принципи роботи Конституційного Суду України, а в Розділі XII визначено повноваження у сфері розгляду питань щодо відповідності Конституції України законів України й офіційне тлумачення Конституції України.

У свою чергу, прийнятий 16 жовтня 1996 р. Закон України «Про Конституційний Суд України» затвердив механізми для реалізації його повноважень, закріпивши на законодавчому рівні інститут конституційного звернення, завдяки якому фізичні та юридичні особи отримали можливість звернутися безпосередньо до конституційного суду для забезпечення реалізації чи захисту своїх конституційних прав і свобод.

У цей час інститут конституційної скарги вже активно діяв у країнах Центральної Європи, саме тому багато вітчизняних науковців почали також підіймати питання щодо доцільності впровадження такого інституту в Україні. Наприклад, на думку судді Конституційного Суду України М. Гультай, питання впровадження інституту конституційної скарги розпочалося з доволі відомого діалогу з між А. Селівановим і П. Євграфовим, у якому авторитетними вченими було визначено завдання наукового аналізу і подальшого законодавчого закріплення інституту конституційної скарги в Україні, юридична наука майже не просунулася далі у вирішенні згаданих завдань [2]. За словами А. Селіванова «Сучасні теорія і практика конституціоналізму стверджують, що Основний Закон України повинен передбачити право людини і громадянина на конституційну скаргу» [3]. П. Євграфов підкреслив вагому роль конституційної скарги як складової частини демократичної правової держави, зазначив, що право громадян на конституційну скаргу виглядає «не тільки як правовий інструмент захисту конституційних прав і свобод, але й як орієнтир для держави, яка зобов'язана дбати про людину, сприяти формуванню громадянського суспільства і відповідати за його безпеку» [4].

На думку В.М. Шаповал, конституційна скарга – це правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції, насамперед фізичною особою, спеціальної процедури захисту конкретного права, порушеного актом, виданим державним органом або посадовою особою в системі виконавчої влади, чи рішенням суду загальної юрисдикції [5]. А.П. Ткачук висловлює побоювання, що запровадження конституційної скарги сприятиме крену конституційного контролю у бік контролю за судовою владою і може призвести до перетворення конституційних судів на найвищу інстанцію системи судів загальної юрисдикції [7].

У 2015 р. розпочалися активні процеси зі зміни Конституції України і, як наслідок, прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. Проте сам розгляд скарг Консти-

туційним Судом розпочався лише після прийняття Регламенту Конституційного Суду України 22 лютого 2018 р. та формування колегій і сенатів Суду, які розглядають ці скарги.

У квітні 2018 р. розпочався розгляд конституційних скарг. За словами Станіслава Шевчука, Голови Конституційного Суду, «конституційна скарга змінить обличчя української правової системи, вона захистить людину. На жаль, закони теж можуть бути свавільними, отже, скарга – це той інструмент, який громадянин може використати для свого правового захисту» [9].

Громадяни та юридичні особи відповідно до ст. 151 Конституції України можуть звертатися до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України за умови, що автор клопотання вважає застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України таким, що суперечить Конституції України [8].

Відповідно до ст. 43 Закону України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-«Про Конституційний Суд України» конституційне звернення – це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також прав юридичної особи [11]. Для ефективності подальшого порівняння необхідно дослідити усі переваги та недоліки конституційної скарги та конституційного звернення окремо.

Згідно зі ст. 94 Закону України № 422/96-ВР від 1996 р. «Про Конституційний Суд України» підставою для конституційного звернення є 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 [11]. 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. З іншого боку, можливість громадянам безпосередньо звертатися до Конституційного Суду щодо відповідності Конституції України законам України, на підставі яких винесені рішення судів, дає можливість подальшого перегляду справи одразу в касаційній інстанції Верховним Судом. Проте, на відміну від конституційного звернення, обов'язковість вичерпності усіх інстанцій, що передбачено для конституційної скарги, значно ускладнює особам доступ до Конституційного Суду України.

Що стосується конституційного звернення, незважаючи на відкритість і доступність, як свідчить аналіз статистики 2011 р., за весь час існування такого механізму розглянуто приблизно 200 справ за конституційними зверненнями громадян України. Цікаво, що в 1999, 2002, 2006 і 2008 рр. не було прийнято взагалі жодного рішення в справах за конституційними зверненнями громадян [12].

Конституційне звернення є механізмом виключно тлумачення певної норми закону. Таким чином, особи не можуть звертатися до органу конституційної юстиції з клопотанням про визнання нормативних актів неконституційними, тоді як скарга прямо забезпечує таке право.

В українській юридичній літературі неодноразово зазначалося, що за змістом Закону однозначне, але таке, що посягає на права і свободи, застосування Конституції або законів України не є підставою для конституційного звернення. Проте сам Конституційний Суд України виходить із розширеного тлумачення цього положення й розглядає конституційні звернення осіб також у випадках, коли існує хоча й однозначне, але неправильне (неконституційне) застосування тих чи інших положень Конституції або законів України, що, на думку заявника, може призвести або призвело до порушення його конституційних прав [13].

Практика подання конституційної скарги щодо конституційності законів ефективно працює в багатьох зарубіжних країнах.

Якщо звернутися до історії виникнення конституційного контролю, то її у 1795 р. висунув Е. Сійєс з метою реалізації основного закону, створити «спеціальну владу», яка б могла скасовувати законодавчі акти, що суперечать Конституції. Відповідна ідея вперше була реалізована в Конституції Франції 1799 р., яка містила главу про охоронний сенат, котрий підтверджував або скасовував законопроекти, які повинні були бути затверджені у парламенті, та тлумачення норм конституції за відповідним поданням [15].

Розрізняють дві основні моделі конституційного контролю: американську й австрійську. Суть американської моделі полягає у тому, що конституційна юрисдикція належить федеральним судам, щодо федеральних конституцій на рівні суб'єктів федерації та Верховному Суду загалом. Перший судовий прецедент у світі, який закріпив повноваження суду щодо можливості визначати конституційність актів органів державної влади був у Сполучених Штатах Америки. У 1803 р. у справі «Мербері проти Медісона» Верховний Суд постановив, що закон Конгресу суперечить федеральній Конституції та наділив себе повноваженнями у сфері конституційної юстиції [15].

Багато європейських країн, зокрема Данія, Ізраїль, Швеція, закріпили таку модель на законодавчому рівні. Наприклад, у Швейцарії повноваження у сфері конституційного контролю має Федеральний суд Швейцарії. Згідно зі ст. 189 Федеральної Конституцією він розглядає скарги щодо рішень та вироків вищих кантональних судів, якщо вони суперечать конституції і федеральному законодавству. [18]

Відповідно до Конституції Естонії ст. 149, п. 27 індивідуальна конституційна скарга є юридичним засобом правового захисту для фізичної або юридичної особи для захисту її основних прав. Особа має можливість подати скаргу до Верховного суду Естонії, якщо державний орган, який здійснює владу, порушує основні права чи свободи людини,

і за умови відсутності або вичерпання інших засобів правового захисту [19].

Інша модель судового контролю – австрійська. Передбачається створення спеціального органу конституційної юрисдикції. Подання конституційної скарги до спеціалізованого суду забезпечує захист основних прав громадянина. Федеральний конституційний суд Німеччини був створений у 1951 р. Оскільки за своїм державним устроєм Німеччина – Федерація, то громадянин може подати скаргу як до земельного Конституційного Суду, предметом якого є порушення конституційних прав відповідно до Конституції землі (суб'єкту федерації), так і федеральну конституційну скаргу до Федерально-го конституційного суду, який розглядає порушення прав щодо Конституції Німеччини. Розрізняють такі види скарг:

1. Індивідуальні конституційні скарги – подається фізичною або юридичною особою через порушення її основних прав.

2. Конституційну скаргу особливого випадку – застосовується у виняткових випадках і допустима лише після рішення суду останньої інстанції

3. Спеціальний випадок муніципальної конституційної скарги – порушення права муніципалітетів і громад на самоврядування. Вони мають право подавати «спеціальні скарги» щодо порушення їх прав певними актами чи прийнятими законами [20].

У Польщі з 1997 р. повноваженнями у сфері конституційного контролю наділений Конституційний трибунал Республіки Польща. Захист конституційних прав і свобод передбачений ст. 79 Конституції Польщі, приймаються скарги будь-якої особи, пов'язані з порушенням прав чи свобод [21]. Предметом контролю може бути тільки положення закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації остаточно ухвалив рішення про свободу, права або обов'язки заявника, як це визначено в Конституції.

**Висновок.** Проаналізувавши історичні особливості української державності, сучасне законодавство України та світовий досвід, вважаємо, що конституційна скарга є елементом системи конституційного контролю за додержанням прав і свобод людини та громадянина і дає можливість стверджувати, що держава, яка запровадила його, є правовою.

Ухвалені зміни до Конституції України та прийнятий Закон України «Про Конституційний Суд України» 2017 р. запровадили новий механізм захисту прав особи та громадянина – інститут конституційної скарги. Дослідивши основні положення конституційного звернення попереднього Закону України «Про Конституційний Суд» від 1996 р. та порівнявши його із новим у контексті запровадження інституту конституційної скарги, ми робимо висновок, що інститут скарги є наступним етапом розвитку конституційного контролю за додержанням прав людини і громадянина в Україні.

До переваг конституційної скарги порівняно з конституційним зверненням відносимо можли-

вість судового перегляду справи особи за виключними обставинами – визнання закону, який застосовувався в справі, таким, який не відповідає нормам Конституції. Проте, з іншого боку, існує певна колізія у відповідності чинним нормам процесуального права. Окрім норм кримінального процесуального кодексу, усі інші (цивільні, адміністративні тощо) передбачають перегляд справи лише за умови, що рішення суду не було виконано. Для вирішення цієї проблеми можна запропонувати досвід Німеччини. Так, у § 32 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд Німеччини» суд наділений повноваженнями встановлювати тимчасову заборону виконання судового рішення, якщо це терміново потрібно для запобігання загрози насильства або іншої важливої причини загального блага. Але цей строк обмежений 6 місяцями з моменту початку виконання рішення [22]. Такий досвід було б доречно запровадити в Україні. Дозволити КСУ приймати рішення про відкриття провадження за скаргою з одночасним зупиненням виконання судового рішення.

Варто зазначити, що закон не обмежує особу у можливості повторного подання скарги. Станом на 14 листопада 2018 р. було подано 628 конституційних скарг. Лише кожна 10 з них відповідає встановленим вимогам Закону, тому усі інші були повернені Керівником Секретаріату.

Закон України «Про Конституційний Суд України» ухвалений 13 липня 2017 р., але розгляд скарг Конституційним Судом став можливим лише після прийняття Регламенту КСУ від 22 лютого 2018 р. та сформування колегій і сенатів Суду, які повинні розглядати ці скарги. Через ці причини термін дії розгляду справи затягнувся, і нині Конституційний Суд України приймає рішення щодо подовження розгляду кожної з них.

На нашу думку, було б доцільно запропонувати досвід Федеральної Республіки Німеччини щодо доповнення суб'єктів конституційної скарги. Адже в умовах децентралізації в Україні було прийнято 05 лютого 2015 р. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дало початок створенню громад по всій Україні. Саме для більшого механізму забезпечення їх прав можна використати досвід Німеччини, адже вони мають право подавати «спеціальні скарги» щодо порушення прав органів місцевого самоврядування певними актами чи прийнятими законами [20].

Впровадження в практику інституту конституційної скарги стало значним кроком для гарантування прав особи і громадянина в Україні. На нашу думку, необхідно врахувати особливості досвіду попереднього інституту – інституту конституційного звернення громадян щодо тлумачення норм – і передбачити таке право не тільки для органів публічної влади, а й для громадян України.

Саме через такий важливий і дієвий механізм можливо максимально забезпечити та реалізувати передбачені права та свободи особи і громадянина у Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про Конституційний Суд України». *Відомості Верховної Ради*. 2017. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
2. Гультай М.М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України. 2012. С. 85–90.
3. Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. *Право України*. 2003. № 4. С. 80–85.
4. Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 6. С. 20–33.
5. Закон України «Про Конституційний Суд України». 1992. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2400-12>.
6. Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 76.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Круглий стіл «Конституційна скарга: перші кроки». 2018. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20872801-konstitutsiynas-karga-zahistit-lyudinu-vid-svavillya-zakoniv,---golova-ksu-stanislav-shevchuk>.
9. Гультай М. Конституційна скарга та конституційне звернення: порівняльне дослідження. *Вісник Конституційного суду України*. 2014. № 1. С. 68–75.
10. Закон України «Про Конституційний Суд України». 1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Конституційне звернення – привілей для обраних? Українська правда. 2011. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2011/08/29/6428962/>.
12. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних і юридичних осіб. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 70.
13. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 461 с.
14. Грамота до всього українського народу. 29 квітня 1918 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-18>.
15. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). 1918. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
16. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1989. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>.
17. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1999. URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classifiedcompilation/19995395/index.html#a189>.
18. Põhiseaduslikkusejärelevalvekolleegium. URL: <https://www.riigikohus.ee/et/pohiseaduslikkuse-jarelevalve-kolleegium>.
19. Verfassungsbeschwerde. 1951 URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html).
20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
21. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/BJNR002430951.html>.