

3) обґрунтований Т. Гоббсом основоположний закон природи, згідно з яким кожна людина зобов'язана прагнути миру і дотримуватися його, відображений у Преамбулі у вигляді такої тези про загальний мир: «Визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав як основи свободи, справедливості та загального миру»;

4) обґрунтована Г. Гроцієм ідея про свободу і рівність як основоположні цінності спільноти; свободу (в її негативному та позитивному значеннях) та рівність, за якою всі мають однаковий засадничий моральний статус та всі однакові права, знайшла своє відображення у Преамбулі та ст. 1–5, ч. 2 ст. 16 аналізованого міжнародного документа;

5) постульована Ж.-Ж. Руссо ідея про те, що кожна людина народжується вільною та є володарем самої себе, знайшла своє закріплення у Преамбулі та ст. 1, 4, 5 Загальної декларації прав людини.

Список використаних джерел

1. Головатий С. Про людські права : лекції. Київ : Дух і Літера, 2016. 760 с.
2. Аристотель. Политика. Аристотель. Афинская полития. Москва : Мысль, 1997. 458 с.
3. Цицерон. Диалоги. О государстве; О законах / подгот. И. Н. Веселовский [и др.]. Москва : Ладомир : Наука, 1994. 223 с.
4. Гоббс Т. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної / пер. з англ. Р. Димерець [та ін.]; наук. ред. Т. Польська. Київ : Дух і Літера, 2000. 600 с.
5. Локк Дж. Розвідка про людське розуміння : у 4-х кн. / пер. з англ. Н. Бордукова. Харків : Акта, 2002. Кн. 3: Про слова. Х арків : [б.в.], 2002. 248 с.
6. Гроций Г. О праве войны и мира: три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / пер. А. Л. Саккетти. Москва : Ладомир, 1994. 868 с.
7. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. Москва : КАНОН-пресс, Кучково поле, 1998. 416 с.
8. Монтескье Ш.-Л. О духе законов / сост., пер. и коммент. А. В. Матешук. Москва : Мысль, 1999. 672 с.
9. Загальна декларація прав людини. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015

Наливайко Лариса Романівна

проректор Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,

Віце-президент Всеукраїнської громадської організації
«Асоціація українських правників»,

доктор юридичних наук, професор,
академік Академії наук вищої освіти України,
Заслужений юрист України

ПРАКТИКА ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Конституційна модернізація 2016 р. передбачала внесення змін до Основного закону України щодо правосуддя, а згодом прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» у новій редакції від 13 липня 2017 р. Окрім зміни структури Конституційного Суду (далі – Суду) та особливостей його функціонування, що, важливо відзначити, посилює незалежність цього органу (сюди можна віднести, наприклад, передачу функції звільнення судді Конституційного Суду виключно суддями цього органу та ін.), абсолютною новизною реформи стало довгоочікуване впровадження інституту конституційної скарги.

Інститут конституційної скарги вважається здобутком європейської демократії. Дискусія щодо запровадження конституційної скарги тривала в Україні довго, вивчалася зарубіжна практика особливостей її реалізації. Серед недоліків наводилася низька статистика ухвалених рішень (1–3 %) з конституційних скарг в інших країнах, складність у реалізації права на конституційну скаргу тощо, волночас беззаперечною перевагою введення конституційної скарги є можливість захистити свої права на абсолютно іншому рівні, звернувшись до Конституційного Суду, оскаржуючи те чи інше положення закону, відповідно до якого було прийняте рішення у справі судами системи судоустрою. Підтвердженням цього стала вже наявна практика та перші прийняті рішення щодо конституційних скарг, у тому числі на користь громадян та юридичних осіб приватного права.

Соціально-економічні, політичні, правові трансформації як національного, так і міжнародного рівнів завжди потребують наукового супроводу та розвитку (чи вдосконалення) відповідних теоретичних концепцій. Увагу проблематиці введення в Україні та реалізації в інших державах інституту конституційної скарги у своїх працях приділяли науковці, як-от В. Лемак, О. Петришин, Ю. Барабаш, І. Бодрова, С. Серьогіна [1; 2], В. Городовенко [3], М. Гецько, Ю. Бисага, Д. Белов [4], П. Євграфов [5], М. Тесленко [6], О. Совгіря [7] та ін. Потужний внесок у розвиток теорії та практики конституційної скарги в Україні зроблено вченим, суддею Конституційного Суду України М. Гультаєм. Серед його основних праць потрібно зазначити монографії «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя» [8] та «Історичні витoki вітчизняного конституціоналізму: звичаї, традиції, пам'ятки права та філософські концепції» [9], захищену у 2014 р. докторську дисертацію на тему «Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні» [10], а також низку наукових статей. До того ж, вчений у 2019 р. опублікував курс лекцій «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя» [11].

Незважаючи на конституційні зміни 2016 р., повноцінно інститут конституційної скарги запрацював після ухвалення Судом «Регламенту Конституційного Суду України» (далі – Регламент) від 22 лютого 2018 р. та формування Колегій і Сенатів Конституційного Суду, які й розглядають ці скарги. Перше рішення за конституційною скаргою прийнято Другим сенатом Суду у квітні 2019 р. (за конституційними скаргами Скрипки А. В. та Бобиря О. Я. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 3 ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи») [12]), яке було на користь скаргників. Загалом станом на квітень 2020 р. прийнято всього 10 рішень за конституційними скаргами: за 2019 р. – 9 рішень, та поки що одне рішення за 2020 р.

Зауважимо, що із 690 конституційних скарг, що надійшли до Суду протягом 2018 р., лише 38 % (264) конституційних скарг за формою відповідали вимогам Закону та були розподілені між суддями Суду у порядку, встановленому Регламентом, а 62 % (426) конституційних скарг було повернуто суб'єктам права на конституційну скаргу як такі, що за формою не відповідали вимогам Закону (з відповідними роз'ясненнями та зазначенням про можливість повторного звернення з дотриманням вимог Закону). Для порівняння: із 356 конституційних скарг, що надійшли до Суду з моменту набуття чинності Законом (3 серпня 2017 р.) у 2017 р., лише 23 % (83) конституційних скарг за формою відповідали вимогам Закону, а 77 % (273) скарг було повернуто авторам клопотань [13, с. 33]. Отже, можна спостерігати позитивну тенденцію щодо кількості повернутих скарг, що свідчить про підвищення рівня розуміння вимог до цього інституту та його особливостей в Україні. Серед найпоширеніших підстав для відмови у прийнятті конституційної скарги виділяють неналежність до повноважень Суду питань, порушених у ній, неприйнятність конституційної скарги, те, що скаргники не вказують, яке саме конституційне право було порушене, що порушення має бути виключно законом, а не іншим нормативно-правовим актом, недотримання термінів подачі скарги тощо.

Окремо важливо зауважити: станом на 2019 р. за кількістю скарг (12,9 % від усіх справ) до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) Україна продовжує входити у першу п'ятірку країн, щодо яких подано скаргу. Впровадження інституту конституційної скарги та паралельне введення у практику Конституційного Суду доктрини дружнього ставлення до міжнародного права всебічно сприятиме захисту прав громадян на національному рівні, підвищуючи довіру громадськості до судової влади через змогу отримати справедливе рішення по своїй справі, та в підсумку може стати ефективним засобом уникнення надмірного навантаження на ЄСПЛ. Відповідно, вирішення внутрішніх правових конфліктів залишиться в межах самої держави. Індивідуальна конституційна скарга як національний засіб захисту прав та свобод людини має бути вичерпанним, перш ніж звернутися до ЄСПЛ. Як свідчить практика, введення конституційної скарги в інших державах сприяло зменшенню кількості скарг до цього Суду.

У Керівництві з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалене Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 р.) серед критеріїв оцінки ефективності наголошено, що конституційна скарга може бути неефективною як засіб правового захисту відповідно до ст. 35 Конвенції, якщо вона стосується тільки законодавчих положень, а не рішень судів, у разі, коли скарга подається на судові рішення; у розумінні ст. 13 Конвенції має бути забезпечений ефективний захист прав у разі їх порушення, тому Конституційний Суд може отримати низку повноважень, наприклад, скасовувати оскаржене рішення, міру, акт, зобов'язати державний орган вжити необхідних заходів, винести рішення про виплату компенсації або про реституцію; принаймні, у заявника має існувати можливість відновити провадження або іншим чином

переглянути його справу у суді нижчої інстанції відповідно до принципів, викладених у рішенні Конституційного суду [14]. Сьогодні модель повної скарги (кожна особа може звертатися до Конституційного Суду з питання визначення конституційності прийнятого щодо неї будь-якого правового акта, а також якщо вона вичерпала інші можливості захисту своїх конституційних прав) існує у Німеччині, Австрії, Бельгії, Мальті, Грузії, Чехії, Хорватії та ін. Модель неповної скарги (має обмежений об'єкт оскарження) наявна у Польщі, Латвії, Вірменії, Російській Федерації, а тепер і в Україні та ін. Безперечно, запровадження повної конституційної скарги в Україні сприятиме підвищенню рівня відповідальності як суб'єктів правотворення, так і суб'єктів правозастосування.

Для об'єктивного розгляду будь-яких суспільних явищ, у тому числі нового для України інституту конституційної скарги, виявлення та попередження неефективних складових у цій сфері, варто навести деякі дані щодо зарубіжної практики реалізації конституційної скарги, зокрема Польщі та Литви, і реалістично поглянути на сучасні можливості української правової системи.

Зокрема, польський вчений Я. Залесни наголошує, що у 1997–2016 рр. із загальної кількості, поданих до Конституційного Трибуналу (Польща), стали предметом перевірки 18 % конституційних скарг. В інших випадках, після попередньої перевірки, Трибунал вирішив відмовитися від їх розгляду. Менше ніж 2 % поданих скарг мали наслідком ухвалення рішення про неконституційність оскаржуваного правоположення. Лише частина з них дала змогу визнати положення правових актів нікчемними. У деяких рішеннях Трибунал, відклавши на майбутнє втрату чинності положення, яке було визнано несумісним із Конституцією, чітко зазначив, що рішення не може бути підставою для скасування остаточного рішення, прийнятого в окремій справі. Це важкодоступний і неефективний засіб, який складається насамперед із трьох елементів: 1) вузько визначений взірць (модель) нормативного контролю у процедурі розгляду скарг [15, с. 269]; 2) індивідуальний характер скарги та заборона подання колективних скарг (*actio popularis*); 3) обмежені юридичні наслідки рішення Трибуналу за цією процедурою. Визнання ним обґрунтованості скарги не вирішує індивідуальної справи заявника, у процесі якої виникла проблема порушення його конституційних прав і свобод, але тільки дає змогу заявнику поновити провадження у своїй справі, але не завжди [16, с. 34–35].

Протилежну думку щодо наведеного має суддя Трибуналу Польщі М. Гранат: широку модель скарги відхилили, оскільки розробники Конституції побоювалися, що Трибунал у такому разі зможе втручатися у здійснення правосуддя судами. Вузьку модель скарги критикували в юридичних колах, але все-таки домінувало переконання, що конституційна скарга не може стосуватися судових рішень. Для уникнення масового напливу звернень до Конституційного Трибуналу скарга може спрямовуватися лише проти нормативного акта, що став підставою для прийняття конкретного індивідуального рішення. Незважаючи на те, що в Польщі у 1997 р. запроваджено вузьку модель скарги, вона виявилася успішною. Скарга має вагомe значення для захисту прав і свобод. Можливо, в майбутньому з'явиться можливість і необхідність трансформувати конституційну скаргу у широку модель [17, с. 140, 146]. Отже, нормативна модель функціонує у Польщі вже більше ніж 20 років, проте ця країна поки що не готова до впровадження повної моделі скарги.

Неповна модель конституційної скарги діє і в Литві. А. Лавінш наголошує, що обираючи таку модель конституційної скарги, законодавець ґрунтувався на концепції, що Конституційний Суд повинен бути «судом права», а не ще однією інстанцією оскарження «над» загальними судами, що вже існують. Тут автори Закону взяли до уваги негативний досвід деяких країн нової демократії (постсоціалістичних держав), у яких за наявності широкої моделі конституційної скарги складаються напружені відносини між Конституційним Судом і судами загальної юрисдикції, що може несприятливо вплинути на правову систему в цілому. До того ж законодавець намагався уникнути перевантаження Суду й усіх пов'язаних із цим проблем [18, с. 132–133]. Тож в обох випадках серед загального можемо виокремити перевантаженість Конституційного Суду як наслідок впровадження конституційної скарги.

Отже, сьогодні Конституційний Суд України на початку шляху до повноцінного втілення у практику інституту конституційної скарги та сприйняттям суспільством конституційної скарги як безмежного потенціалу для захисту прав людини та юридичних осіб приватного права. Після впровадження конституційної скарги та перших прийнятих рішень щодо справ наукова та практична дискусія набуває більш чітко виражених контурів, адже стає зрозумілим, над чим слід працювати. До найбільш актуальних питань належать: введення повної конституційної скарги, а не нормативної, яка діє сьогодні в Україні; неможливість перегляду у зв'язку з ухваленням рішення Суду остаточного судового рішення, яке вже виконане; неналежне виконання рішень Конституційного Суду України у справах за конституційними скаргами; видання забезпечувального наказу Судом тощо. Розглядаючи конституційну скаргу, Конституційний Суд України функціонує як «суд права», тобто Суд не

розглядає індивідуальні рішення у сфері правозастосування, а перевіряє на відповідність положення закону, що стало підставою для прийняття рішення, Конституції України. Запровадження в Україні нормативної моделі конституційної скарги викликало низку дискусій щодо повноцінної реалізації прав особи в Україні. Погоджуючись з більшістю зауважень у цій сфері та необхідності введення повної моделі, слід першочергово об'єктивно оцінити ситуацію у державі. Тому, з огляду на складне політичне та економічне становище у країні, рівень правової освіченості та правової культури громадян, якість надання юридичних послуг, будь-які реформи, а особливо впровадження інституту конституційної скарги, повинні мати помірний характер та бути поетапними, детально опрацьованими та юридично спрогнозованими фахівцями. Аналіз досвіду зарубіжних країн (Польщі, Литви та ін.), які мають також нормативну модель конституційної скарги, свідчить про абсолютно правильний вибір українського законодавця, щонайменше, на першому етапі.

Список використаних джерел

1. Петришин О. В. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія. Київ : Атіка-Н, 2010. 107 с.
2. Лемак В. В., Петришин О. В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2. С. 79–88.
3. Городовенко В. Ефективність конституційної скарги як засобу правового захисту в аспекті новел практики Європейського суду з прав людини. *Вісник Конституційного Суду України*. 2019. № 6. С. 118–127.
4. Гецко М. М. Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз : монографія; за заг. ред. М. М. Гецко, Ю. М. Бисаги, Д. М. Белова. Ужгород : Гельветика, 2015. 227 с.
5. Євграфов П. Конституційна скарга – складова захисту прав громадян. *Закон і бізнес*. 2002. № 36. С. 2.
6. Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 9. С. 5–13.
7. Совгиря О. В. Конституційна скарга як спосіб захисту конституційних прав та свобод осіб у податкових правовідносинах. *Право України*. 2018. № 12. С. 148–162.
8. Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія. Харків : Право, 2013. 422 с.
9. Гультай М. М. Історичні витоки вітчизняного конституціоналізму: звичаї, традиції, пам'ятки права та філософські концепції : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 239 с.
10. Гультай М. М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2014. 41 с.
11. Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : курс лекцій. Київ : Центр учбової літератури, 2019. 269 с.
12. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобиря Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 25.04.2019 р. URL: <http://www.ccu.gov.ua/docs/2705>
13. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/dopovid_2018.pdf
14. Керівництво з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року). С. 47. URL: <https://rm.coe.int/k-/1680695aab>.
15. Dąbrowski M., 'Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki' in Urbaniak K (red), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*. 2015. P. 269–270.
16. Залесни Я. Конституційна скарга в Польщі: модель, доктринальне тлумачення та проблеми застосування. *Право України*. 2018. № 12. С. 25–38.
17. Гранат М. Порядок розгляду конституційних скарг у Польщі : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. з питань запровадження конституційної скарги в Україні : збірка тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р. Київ : ВАІТЕ, 2016. С. 140–139.
18. Лавінш А. Модель латвійської конституційної скарги : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. з питань запровадження конституційної скарги в Україні : збірка тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р. Київ : ВАІТЕ, 2016. С. 132–139.