

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**Конституційна скарга  
як національний засіб правового захисту  
в контексті доступу  
до Європейського суду з прав людини**

**М. Гультай**

суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук

**Г. Христова**

кандидат юридичних наук,  
доцент Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

---

*У статті розглядаються деякі особливості української моделі конституційної скарги як інструменту захисту прав і свобод людини, а також досліджується питання «доступності» та «ефективності» конституційної скарги в контексті вичерпання всіх національних засобів правового захисту як умови прийняття звернень громадян до Європейського суду з прав людини.*

**Ключові слова:** конституційна скарга, права людини, національний засіб правового захисту, Європейський суд з прав людини, стандарти Ради Європи.

Пройшовши складний шлях свого формування та становлення, Конституційний Суд України входить у третє десятиліття своєї діяльності з твердим прагненням посилення суспільної довіри до органу конституційної юрисдикції, що забезпечує верховенство Основного Закону. На це спрямований новий Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (далі — Закон, Закон про Конституційний Суд), ухвалений у зв'язку зі змінами до Конституції України щодо правосуддя, які набули чинності 30 вересня 2016 року<sup>1</sup>. Новим Законом запроваджено, зокрема, конкурсні засади відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України (далі — Суд, Конституційний Суд), закріплено конструкцію юридичної позиції Суду, а також визначено порядок звернення до нього з конституційною скаргою та «розблоковано» функціонування цього надважливого інституту конституційного судочинства. Адже за станом на 15 вересня 2017 року з метою реалізації визнаного Основним

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 28 — Ст. 532.

Законом права на конституційну скаргу до Суду надійшло 202 конституційні скарги, що очікували свого розгляду<sup>1</sup>.

В. Лемак та О. Петришин слушно охарактеризували такий стан справ як «неконституційна ситуація з конституційною скаргою», що мала бути оперативно вирішена самим органом конституційного судочинства шляхом судової правотворчості, коли суди власними рішеннями забезпечують верховенство Конституції та здійснення прав людини<sup>2</sup>. При цьому автори наводили аргументи можливості розгляду конституційних скарг за відсутності спеціального закону<sup>3</sup>. Водночас передбачена статтею 151<sup>1</sup> Основного Закону конституційна модель конституційної скарги з незрозумілих причин не вказала на її іманентний зв'язок із передбачуваним порушенням основних прав і свобод, що й обумовлює правову природу конституційної скарги як національного засобу захисту прав людини<sup>4</sup>. Саме ухвалений Закон про Конституційний Суд, хоча й з певним запізненням, серед вимог, яким має відповідати конституційна скарга, вказав «обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону» (пункт 6 частини другої статті 55 Закону). Разом з тим така вимога породжує необхідність у з'ясуванні низки важливих питань, серед яких: роль конституційної скарги в контексті вичерпання всіх національних засобів правового захисту як передумови звернення до Європейського суду з прав людини, а також «доступність» та «ефективність» конституційної скарги з огляду на відповідні стандарти Ради Європи.

Передусім зазначимо, що саме порушення прав людини юридичним актом державної влади як підстава конституційної скарги об'єднує її різні моделі, відповідно конституційна скарга виступає засобом їх поновлення, захисту та запобігання подальшим порушенням. Як наголошує О. Люхтерхандт, конституційна скарга означає, що гарантовані Основним Законом основні права виступають не лише «гучними деклараціями», а являють собою суб'єктивні права, на які особа може безпосередньо посилатися. Окрема людина у такому випадку, «озброївшись» лише Конституцією, кидає виклик державі й змушує її виправдовуватися у суді за свою поведінку. З історичного погляду, це «неймовірна як психологічна, так і юридична зміна»<sup>5</sup>. Саме на ролі конституційної скарги як засобу захисту прав

<sup>1</sup> Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 15 вересня 2017 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/povyna/konstytuciyini-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-za-standom-na-15-0>

<sup>2</sup> Лемак В. В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження / В. В. Лемак, О. В. Петришин // Вісник Академії правових наук України. — 2017. — № 2 (89). — С. 87.

<sup>3</sup> Там само. — С. 83–86.

<sup>4</sup> Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія / М. М. Гультай. — Х. : Право, 2013. — 424 с.

<sup>5</sup> Люхтерхандт О. Роль и независимость конституционного суда в правовом государстве [Текст] / О. Люхтерхандт // Роль конституционного суда в реализации конституционных прав и свобод граждан : материалы Междунар. конф., 22 сентября 2009. — Минск : Амалфея, 2010. — С. 32–33.

людини наголошується у Висновку Венеціанської Комісії про проект Закону про Конституційний Суд України, схваленому 9–10 грудня 2016 року<sup>1</sup>.

У зв'язку із запровадженням конституційної скарги юридична спільнота активно обговорює її можливість виступати так званим національним фільтром для справ перед направленням відповідних індивідуальних заяв до Європейського суду з прав людини. Можливість особи мати прямий доступ до органу конституційного правосуддя запобігає перевантаженню Страсбурзького суду. Статистичні дані, представлені цим судом, свідчать, що ті країни, в яких діє механізм подання конституційних скарг, мають меншу кількість заяв до Європейського суду з прав людини (пропорційно кількості населення), ніж інші, в яких такого механізму немає.

Роль конституційної скарги при вирішенні питання про прийняття заяв до Європейського суду з прав людини у контексті ефективних інструментів захисту прав людини на національному рівні стала предметом окремої уваги Венеціанської Комісії у її ґрунтовній доповіді «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» (Венеція, 17–18 грудня 2010 року)<sup>2</sup>. Комісія визнала, що механізм індивідуальної скарги до конституційного суду може стати національним фільтром перед направленням справ до Європейського суду з прав людини. Це відповідає параграфу 4 Інтерлакенської декларації, що передбачає субсидіарний характер конвенційних механізмів<sup>3</sup>.

Венеціанська Комісія зазначає, що у країнах, де діє спеціалізований конституційний суд, індивідуальна скарга до органу конституційного контролю є логічним вибором ефективного засобу правового захисту. Така скарга, як правило, є субсидіарною на національному рівні та застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту в судах загальної юрисдикції. Такий підхід передбачений і статтею 150<sup>1</sup> Конституції України, яка встановлює, що конституційна скарга може бути подана в разі, «якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпано». Логічно передбачити, що така скарга стає останнім національним засобом правового захисту, який потрібно використати для виникнення можливості звернення до Європейського суду з прав людини. Однак, щоб бути національним фільтром на шляху звернення до Страсбурзького суду в сенсі пункту 1 статті 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Європейська конвенція), національний засіб згідно зі статтею 13 Європейської конвенції має бути ефективним та доступним.

Питання якою має бути конституційна скарга, щоб вважатися ефективною, є комплексним, і відповідь на нього передбачає врахування різних факторів та

<sup>1</sup> Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court. Adopted by the Venice Commission at its 109 Plenary Session (Venice, 9–10 December 2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)034-e)

<sup>2</sup> Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 82–94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165\\_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720)

<sup>3</sup> Майбутнє Європейського Суду з прав людини (Інтерлакенська, Ізмірська, Брайтонська декларації) [Текст] // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ держ. буд-ва та місцев. самовряд. НАПрН України / редкол. : П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. — Серія II. Коментарі прав та законодавства. Вип. 12. — Львів : СПОЛОМ, 2013. — С. 8–14.

може відрізнятись у різних країнах. Навіть у межах однієї правової системи конституційна скарга може бути ефективним засобом захисту для певних порушень Європейської конвенції та неефективним для інших<sup>1</sup>. За результатами аналізу вимог, що висуваються Європейським судом з прав людини до ефективних національних засобів правового захисту (зокрема, у справах *Kudła v. Poland* (№ 30210/96, §§ 152, 157); *Omasta v. Slovakia* (№ 40221/98 від 10 грудня 2002 року; *Dorota Szott-Medynska v. Poland* (№ 53351/99 від 9 жовтня 2003 року, *Vekony v. Hungary* (№ 65681/13 від 13 січня 2015 року), Венеціанська Комісія стверджує, що розгляд конституційної скарги має забезпечувати «превентивні засоби правового захисту для запобігання будь-яким подальшим порушенням прав, поки судочинство не завершено», а також «компенсаційні засоби». Суд має бути зобов'язаний розглянути справу за відсутності будь-яких необґрунтованих вимог щодо судових витрат або юридичного представництва. У результаті процедури індивідуальної скарги конституційний суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку щодо негайного порушення, поновлення або припинення провадження у справі в загальному суді або сам розглянути справу по суті за наявності скарги щодо надмірної тривалості судочинства. При цьому зобов'язання організувати свою судову систему відповідно до вимог пункту 1 статті 6 Європейської конвенції стосується також і конституційного судочинства. Це означає, що якщо держава має намір запровадити інститут індивідуальної скарги до конституційного суду, це повинно бути зроблено так, щоб надмірно не подовжувати загальну тривалість судочинства. Відповідно конституційний суд повинен мати можливість і ресурси, щоб ефективно впоратися з додатковим навантаженням. Крім того, має забезпечуватися належна компенсація на основі обов'язкового рішення конституційного суду у справі, рівноцінна тій, яку заявник може отримати у Страсбурзькому суді<sup>2</sup>.

Слід наголосити, що обсяг зобов'язань держав за статтею 13 Європейської конвенції залежить від природи скарги заявника, проте засіб юридичного захисту, передбачений цією статтею, має бути «ефективним» як на практиці, так і за законом (див., наприклад, справу *Ilhan v. Turkey* (№ 22277/93, § 97). «Ефективність» будь-якого засобу юридичного захисту в значенні статті 13 не залежить від визначеності, яку він забезпечує щодо сприятливого для заявника результату. Навіть якщо окремо взятий засіб юридичного захисту не цілком задовольняє вимоги статті 13, цієї мети може досягти сукупність засобів захисту, передбачених національним правом (див. справу *Silver and others v. the United Kingdom* (§ 113, 25 березня 1983 року) та багато інших). Однак у кінцевому підсумку конституційний суд повинен мати можливість відновити порушені права на підставі обов'язкового рішення у справі. Просто декларативне рішення щодо неконституційності не є достатнім засобом юридичного захисту. У випадку, якщо наслідки дій є незворотними, конституційний суд має запобігти виконанню таких дій.

<sup>1</sup> Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 82–94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165\\_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720). — §§ 87, 88.

<sup>2</sup> Там само. — §§ 87–94.

Ураховуючи ці вимоги, Венеціанська Комісія висловилася на користь інституту повної конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, а також «з огляду на субсидіарний характер засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини та бажання розв'язувати проблеми з прав людини на національному рівні»<sup>1</sup>. Така модель скарги, за висловом Г. Арутюняна, дає можливість реалізації «права людини на конституційне правосуддя», адже особа може оскаржити будь-який акт державної влади, що безпосередньо порушує її основні права<sup>2</sup>. Водночас у своєму Висновку про проект Закону про Конституційний Суд України Венеціанська Комісія наголосила, що запровадження «нормативної» моделі конституційної скарги стане першим кроком в напрямі посилення системи захисту прав людини (пункт 34 Висновку).

З огляду на зазначені критерії, спробуємо оцінити запроваджену в Україні модель конституційної скарги з погляду доступу до Європейського суду з прав людини. Передусім потребує аналізу вказівка Закону, якою подання конституційної скарги ставиться у залежність від порушення прав людини. У конституційній скарзі зазначаються конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України (пункт п'ятий частини другої статті 55 Закону). Тобто йдеться про можливість особи ініціювати перевірку закону на відповідність будь-якому положенню Конституції України. При цьому, як уже зазначалося, при обґрунтуванні тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) Закон про Конституційний Суд вимагає зазначати, яке з «гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону».

Очевидно, що дотримання цієї вимоги (принаймні на етапі формування відповідної судової практики) зумовлюватиме чимало запитань, адже запропонована конструкція є доволі ускладненою. Український законодавець не пішов більш логічним шляхом, який використовується в інших країнах Європи, а саме: конституційна скарга могла б стосуватися тільки питання про відповідність закону (його окремого положення) положенням Конституції України, які гарантують права і свободи людини (тут можна було б передбачити вказівку на конкретні статті Конституції України або ж вказати на права і свободи, гарантовані її розділом II).

<sup>1</sup> Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), paras 82–94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165\\_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720). — § 79.

<sup>2</sup> Арутюнян Г. Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку [Текст] / Г. Г. Арутюнян // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали Міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 69–70.

Так, зі статті 79 Конституції Республіки Польща випливає, що підставою для конституційної скарги є порушення конституційних прав і свобод. Більшість цих прав викладено в розділі II «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина» Конституції Польщі, проте конституційна скарга може стосуватися прав, свобод чи обов'язків, що містяться в інших розділах Основного Закону. Однак Конституційний Трибунал Польщі у своїх рішеннях вказав: «не можуть бути підставою для конституційної скарги норми, що визначають загальні принципи конституційного ладу, а також норми, адресовані законодавцю... Преамбула Конституції не містить норм, що закріплюють права і свободи...»<sup>1</sup>.

У межах запропонованої конструкції постає ключове запитання: чи Конституційний Суд України, оцінюючи прийнятність конституційної скарги та обґрунтування позиції суб'єкта права на конституційну скаргу, встановити порушення гарантованого Конституцією України права людини внаслідок застосування закону? Якщо так, то Суду слід відійти від усталеної ролі «суду права» й оцінювати по суті факти. При цьому надзвичайно важливо обмежитися розглядом виключно питання порушення гарантованих Конституцією України прав і не вдаватися до оцінки правильності застосування закону судами загальної юрисдикції. Адже, як справедливо зазначає Г. Арутюнян, конституційний суд повинен розглядати тільки «конституційні питання», хоча їх виявлення може бути ускладнене, наприклад, щодо права на справедливий судовий розгляд, оскільки будь-яке процесуальне порушення звичайними судами може вважатися порушенням права на справедливий суд, що захищається статтею 6 Європейської конвенції<sup>2</sup>. У Висновку Венеціанської Комісії на прикладі ФРН також наголошується, що «Конституційний Суд застосовує Конституцію як «мірило» контролю і не вирішує питання про правильне застосування закону в інших аспектах. У результаті чого Конституційний Суд здійснює субсидіарний, конкретний конституційний контроль і не діє як «4-та інстанція»» (пункт 38 Висновку).

Наступне питання, що постане у зв'язку із застосуванням відповідної законодавчої вимоги до конституційної скарги, — це широкий обсяг та зміст гарантованих Конституцією України прав і свобод людини, який охоплює також соціальні й економічні права. При цьому український законодавець не врахував досвід провідних європейських країн, що забезпечують за допомогою інституту конституційної скарги тільки так звані негативні права, які мають конституційну силу, тоді як група прав людини, що має програмний характер (передусім соціальні права, які іноді називаються «соціальні наміри», чи «соціальні цілі»), не наділяється пра-

<sup>1</sup> *Вашкевич А. Е.* Институт конституционной жалобы в Республике Польша: организационно-правовые проблемы рассмотрения [Текст] / А. Е. Вашкевич // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). — Минск : БДП, 2010. — С. 98.

<sup>2</sup> *Арутюнян Г. Г.* Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку [Текст] / Г. Г. Арутюнян // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали Міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 75.



вовими засобами їх захисту. Порушення таких прав (зокрема їх повне чи часткове незабезпечення) не визнається підставою для подання конституційної скарги.

Такий підхід ґрунтується на ліберальній теорії прав людини, яка виходить із того, що соціально-економічні права є декларативними та залежать від ступеня розвитку й наявних ресурсів конкретної держави, виконання нею соціальних функцій. Як зазначає В. Серьогін, у межах «західного» підходу такі права проголошуються, але не можуть бути захищені у судовому порядку. Держава зобов'язується сприяти реалізації цих прав, але з огляду на реалії соціально-економічного життя не гарантує їх усім<sup>1</sup>. Слід додати, що ці права гарантуються державою лише в тому обсязі, в якому вони є необхідною передумовою реалізації громадянських і політичних прав і свобод (наприклад, реалізація права на чисте довкілля є елементом захисту права на життя).

Верховний Суд Швейцарії, у свою чергу, користується поняттям «відповідні Конституції права», які базуються на програмних положеннях Конституції Швейцарії про соціально орієнтовану діяльність держави, турботу та допомогу соціальним групам, що потребують підтримки з боку держави, особливо найбільш уразливим верствам населення (особам з обмеженими фізичними можливостями, особам похилого віку, дітям, які залишилися без батьківської опіки тощо). До таких прав належать переважно соціально-економічні права, на які Верховний Суд Швейцарії не поширює судовий захист і право подання конституційної скарги, у чому й полягає їх відмінність від категорії основних прав.

Орієнтуючись на класичну ліберальну концепцію прав людини, Конституційний Суд Австрійської Республіки також не визнає за соціально-економічними правами громадян статусу основних прав, захист яких забезпечується в судовому порядку. Гарантією таких прав може слугувати економічна політика уряду, законодавство про державну підтримку безробітних, страхову медицину тощо. Нагадаємо, що Європейський суд з прав людини також вирішує питання про порушення соціально-економічних прав тільки тією мірою, якою вони охоплюються змістом основоположних прав і свобод, що гарантуються Європейською конвенцією.

Наступну проблему з огляду на вимогу зазначення гарантованих Конституцією України прав людини, що зазнали порушення внаслідок застосування закону, становить коло суб'єктів права на конституційну скаргу. Відповідно до статті 56 Закону про Конституційний Суд суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Це означає, що таким суб'єктом є як фізичні, так і юридичні особи приватного права.

Ця вимога знов актуалізує питання, якою мірою гарантовані Конституцією України права людини належать юридичним особам. Неодноразово на різних етапах розробки пропозицій щодо внесення змін та доповнень до розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону пропонувалося передбачити, що закріплені в ньому права й свободи стосуються і юри-

<sup>1</sup> Серьогін В. О. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Серьогін ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2010. — С. 94–95.

дичних осіб тією мірою, якою вони можуть бути застосовані до таких осіб, виходячи зі змісту відповідного права. Такий підхід відповідає й практиці Європейського суду з прав людини, який застосовує окремі положення Європейської Конвенції для захисту прав юридичних осіб (зокрема права на власність чи заборону дискримінації).

Водночас на сьогодні немає сформованої позиції самого Конституційного Суду України з цього питання, навпаки, у своїх ранніх рішеннях єдиний орган конституційної юрисдикції дотримувався протилежної позиції. Так, у Рішенні у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 9 лютого 1999 року № 1-рп/99 Суд вказав: «В Конституції України стаття 58 міститься у розділі II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, в якому закріплені конституційні права, свободи і обов’язки насамперед людини і громадянина та їх гарантії. Про це свідчить як назва цього розділу, так і системний аналіз змісту його статей та частини другої статті 3 Конституції України». Відповідно Суд вирішив, що положення частини першої статті 58 Конституції України про те, що закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи, треба розуміти так, що воно стосується людини і громадянина (фізичної особи). Очевидно, що коло гарантованих Конституцією прав і свобод, на порушення яких може посилатися суб’єкт конституційної скарги — юридична особа приватного права, підлягатиме уточненню саме через формування відповідної практики Конституційного Суду, при цьому доцільно враховувати аргументацію, що наводиться у рішеннях Європейського суду з прав людини.

Повертаючись до інших вимог, що обумовлюють визнання конституційної скарги ефективним засобом правового захисту на шляху до Європейського суду з прав людини, зупинимося на можливості конституційного суду запобігти виконанню дій, якщо їх наслідки є незворотними, а також можливості відновити порушені права на підставі обов’язкового рішення у справі.

Щодо першої з названих вимог, то Закон про Конституційний Суд прямо передбачив можливість забезпечення конституційної скарги. Згідно зі статтею 78 Закону при розгляді конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв’язку з виконанням остаточного судового рішення. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Таке положення є важливим кроком у напрямі забезпечення ефективності конституційної скарги як національного засобу правового захисту. Адже у разі ухвалення Конституційним Судом рішення на користь суб’єкта конституційної скарги в останнього з’являється можливість звернення до судів загальної юрисдикції для перегляду остаточного судового рішення за нововиявленими



обставинами. Така можливість прямо передбачена процесуальними кодексами (пункт 5 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини другої статті 361 Цивільного процесуального кодексу України, пункт 4 частини другої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України). Крім того, Прикінцевими положеннями Закону про Конституційний Суд можливість відкриття провадження за нововиявленими обставинами була поширена не лише на випадки, коли Судом встановлено неконституційність закону України, іншого акта (їх окремих положень), а й надано офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи.

Стосовно вимоги забезпечення справедливої компенсації за результатами розгляду конституційної скарги, то таку можливість у межах конституційного провадження у справі за конституційною скаргою не передбачено. Проте у разі ухвалення рішення за конституційною скаргою на користь суб'єкта конституційної скарги останній може скористатися конституційним правом на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, гарантованим статтею 56 Конституції України.

Таким чином, аналіз викладених положень Закону про Конституційний Суд дозволяє запропонувати дворівневий тест оцінки ситуації, якої стосується конституційна скарга (у разі її відповідності іншим умовам прийнятності, визначеним у статті 77 Закону). Цей тест включає: 1) вирішення питання про обґрунтованість твердження суб'єкта права на конституційну скаргу щодо порушення внаслідок застосування закону гарантованих Конституцією України прав людини (умовно — «тест на порушення прав і свобод»); 2) оцінку відповідності закону (його окремих положень) положенням Конституції України (умовно — «тест на конституційність закону»).

Крім того, Законом передбачено, що у разі якщо Суд, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнав закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд, застосувавши закон України (його положення), витлумачив його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то Конституційний Суд вказує на це у резолютивній частині рішення (частина четверта статті 89 Закону). Таке положення Закону про Конституційний Суд України, на думку Венеціанської Комісії, «є кроком у правильному напрямі, який дозволяє подальше дослідження конституційності актів, хоча воно й не може запровадити повну конституційну скаргу» (пункт 44 Висновку). Водночас у практичній площині це означає необхідність доповнення запропонованого тесту третім (факультативним) етапом — оцінкою «конституційності» тлумачення закону. Однак навіть констатувавши тлумачення закону у спосіб, що не відповідає Конституції України, Суд не зможе надати його офіційне тлумачення, оскільки тлумачення законів України більше не належить до повноважень Конституційного Суду України.

Таким чином, досвід зарубіжних країн, узагальнений Венеціанською Комісією, свідчить про те, що нормативна конституційна скарга не може в усіх випадках

задовольнити вимоги до ефективних національних засобів юридичного захисту згідно зі статтею 13 Європейської конвенції (див., зокрема, *Vekony v. Hungary* (№ 65681/13 від 13 січня 2015 року). Запроваджена в Україні модель «нормативної» конституційної скарги, що спрямована тільки на закон, а не на акти його застосування у конкретній справі, також не стане національним «фільтром» для всіх справ перед спрямуванням індивідуальних заяв до Європейського суду з прав людини. На практиці порушення прав людини частіше спричинені не «технічно правильним застосуванням» неконституційного закону, який може бути оскаржено за допомогою такої скарги, а є результатом неконституційного індивідуального акта, який, можливо, але не обов'язково, прийнятий на підставі закону, що відповідає Конституції. Велика кількість порушень прав людини, таким чином, не потрапляє у сферу дії нормативної скарги і «ефективність даного фільтру стає незначною»<sup>1</sup>.

Однак така модель скарги може вважатися ефективним засобом захисту прав людини на шляху до Страсбурзького суду у випадках порушення прав і свобод законом, застосованим у конкретній справі, а не індивідуальним актом, ухваленим у супереч «конституційному» закону. Цей підхід в окремих рішеннях поділяє і сам Європейський суд з прав людини. Так, у справі *Dorota Szott-Medynska v. Poland* він дійшов висновку, що ігнорування зацікавленою особою такого засобу захисту своїх прав, як інститут конституційної скарги, навіть у тих країнах, де предметна сфера останнього порівняно вузька й на підставі скарги дається оцінка лише конституційності правової норми, яка служила основою індивідуального рішення, що оскаржується, може призвести до неприпустимості звернення до Європейського суду з прав людини.

У практичній площині це означає, що в кожному випадку перед зверненням до Європейського суду з прав людини скаржник має оцінити доступність та ефективність використання ним конституційної скарги як національного засобу правового захисту. Це саме питання розглядатиме і Страсбурзький суд при вирішенні питання про прийнятність індивідуальної заяви відповідно до статті 35 Європейської Конвенції. Потенційно це може призвести до «конкуренції» позицій Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини, зокрема у разі ухвалення Конституційним Судом ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою через відсутність порушення гарантованих Конституцією України прав людини, тоді як Європейський суд визнає порушення відповідного права, гарантованого Європейською Конвенцією. Уникнути такої ситуації дозволить повсюдне послідовне врахування Конституційним Судом України стандартів Ради Європи та практики Європейського суду з прав людини при розгляді конституційних скарг та здійсненні конституційного судочинства в цілому, що сприятиме виконанню державою своїх зобов'язань у галузі прав людини.

<sup>1</sup> Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr. P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), para 84 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165\\_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720)

**Гультай М., Христовая А. Конституционная жалоба как национальное средство правовой защиты в контексте доступа к Европейскому суду по правам человека.** В статье рассматриваются некоторые особенности украинской модели конституционной жалобы как инструмента защиты прав и свобод человека, а также исследуется вопрос о «доступности» и «эффективности» конституционной жалобы в контексте исчерпания всех национальных средств правовой защиты как условия принятия обращений граждан в Европейский суд по правам человека.

**Ключевые слова:** конституционная жалоба, права человека, национальное средство правовой защиты, Европейский суд по правам человека, стандарты Совета Европы.

**Hultai M., Khrystova H. Constitutional complaint as a domestic legal remedy in the light of access to the European Court of Human Rights.** The article elaborates on some specific features of the Ukrainian model of the constitutional complaint as a tool for securing rights and freedoms, as well as on the issue of «accessibility» and «effectiveness» of the constitutional complaint in the context of exhaustion of all domestic legal remedies as an admissibility condition for applications to the European Court of Human Rights by citizens.

**Key words:** constitutional complaint, human rights, domestic legal remedy, European Court of Human Rights, Council of Europe standards.