



УДК 342.72/736

<https://orcid.org/0000-0002-4655-2869>DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2021-2-10-25-32>**Озель Віталіна Іванівна,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного і

адміністративного права,

юридичного факультету Інституту управління,

технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій

м. Київ, Україна

ПРАВИЛА ПОДАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ ТА УМОВИ ЇЇ ПРИЙНЯТНОСТІ

Анотація. Стаття присвячена висвітленню ролі конституційної скарги у механізмі захисту прав людини в Україні. Досліджено проблемні аспекти, що пов'язані з поданням індивідуальної конституційної скарги, а саме додержанням суб'єктом звернення до Конституційного Суду України – особливо, вимог щодо форми і змісту конституційної скарги та умов її прийнятності.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна скарга, захист прав людини, Конституція України, прийнятність конституційної скарги.

Annotation. An important element in positioning the state as a democratic legal and social is to guarantee the institutions of protection of human and civil rights and freedoms. Therefore, under modern conditions of development of society and law, the problem of improving the mechanism of implementation of human rights protection occupies a prominent place. In most countries of the world, where there are specialized tribunals of constitutional justice (such as the Constitutional Court), the individual form of appeal has long been traditional.

In our study we propose to pay attention not only to the theoretical justification of the constitutional complaint as an institution of guaranteeing the rights of the individual in Ukraine, but also to the problems of exercising the right to a constitutional complaint at the stage of its submission, namely compliance by applicants.

The subject of the right to a constitutional complaint is a person who considers that the law of Ukraine (its separate provisions) applied in the final court decision in his case contradicts the Constitution of Ukraine. The subject of a constitutional complaint may be exclusively the issue of compliance of the Constitution of Ukraine with the law of Ukraine (its separate provisions). The Constitutional Court of Ukraine is not authorized to consider complaints against actions and decisions of bodies of state power and local self-government, their officials, to evaluate these actions and decisions.

If the constitutional complaint does not meet the requirements of the Law, the Court returns it to the subject of the constitutional complaint. We draw your attention to the fact that the Secretariat of the Constitutional Court of Ukraine plays an important role in resolving the admissibility of a constitutional complaint and the openness of the case. It is the Secretariat that shows the subject of the complaint about the violations in

the form or essence of the submitted constitutional complaint, which is then an auxiliary tool for re-publishing this complaint.

At the stage of consideration of the constitutional complaint, the grounds may also be identified, which entail the closure of the proceedings. That is, the successful filing of a constitutional complaint is not yet a basis for a decision.

Thus, the important place of the constitutional complaint in the mechanism of protection of human rights in Ukraine is determined by its properties and functions. The human rights role of the constitutional complaint is manifested through the provision of human rights. A person, through the application of the mechanism of a constitutional complaint, has the opportunity to enter into a legal dispute with the state over the constitutionality of its most important decisions - the Laws of Ukraine. A constitutional complaint is a measure of the democracy of the state, the constitutionality of its laws, and the rule of law.

In order for a person to effectively exercise his or her right to a constitutional appeal, it is necessary to strictly comply with the requirements for the form and content of the constitutional complaint and the conditions of its admissibility. As a result of our research we come to the conclusion that the most common mistakes of the applicants are: incorrect understanding of the object and subject of the appeal, lack of substantiation of their legal position on the inconsistency of the law with the Constitution of Ukraine, submission of an incomplete package.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, protection of human rights, Constitution of Ukraine, admissibility of constitutional complaint.

Актуальність дослідження. Важливим елементом у позиціонуванні держави як демократичної правової та соціальної є гарантування якнайширшого спектру інститутів захисту прав і свобод людини і громадянина. Тому за сучасних умов розвитку суспільства і права проблема удосконалення механізму реалізації захисту прав людини посідає чільне місце. У більшості країн світу, де існують спеціалізовані органи конституційної юстиції (такі як конституційний суд), індивідуальна форма звернення до такого органу найвищого правосуддя є давно традиційною.

Конституційна скарга є логічним вибором у якості такого засобу правового захисту, оскільки така скарга, як правило, є субсидіарною на національному рівні і застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту у звичайних судах, відповідно у останню можливу чергу на національному рівні, до виникнення можливості звернення до Європейського Суду з прав людини (п. 70 Доповіді Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про прямиий доступ до конституційного правосуддя») [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для України інститут конституційної скарги є однією доволі «молодим», але на сьогодні уже починає поступово набувати практичного значення. Проблемами правового аналізу конституційної скарги як механізму захисту прав людини займаються такі науковці як: Ю. Барабаш, Т. Бринь, С. Головатий, П. Євграфов, М. Ставнійчук, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.

Мета статті. У нашому дослідженні пропонуємо звернути увагу не тільки на теоретичне обґрунтування конституційної скарги як інституту гарантування

прав особи в Україні, але й на проблеми реалізації права на конституційну скаргу на стадії її подання, а саме дотримання заявниками умов її прийнятності.

Виклад основного матеріалу. Конституційна реформа, що позначилася внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 року, провадила новий рівень оскарження судових рішень. Стаття 55 Конституції України було доповнена частиною четвертою наступного змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Стаття 151¹ Конституції України закріпила наступний механізм реалізації зазначеного вище права особи встановивши, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Попри те, що на підставі статей 8, 55, 151-1, 151-2 Конституції України наявність права звернення до Конституційного Суду України за визначених умов виникла одразу після набуття чинності змінами та доповненнями до Конституції України згідно із Законом № 1401-VIII від 02.06.2016 року, процедури реального впровадження цього інституту в Україні відбулися із значною затримкою. Конституційний Суд України почав приймати і реєструвати конституційні скарги з жовтня 2016 року, але ці скарги наколювались і чекали свого розгляду, який фактично почав відбуватись тільки у квітні 2018 року. Повноцінна реалізація права на звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою стало можливим тільки після ухвалення Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13.07.2017 р. (далі – Закон про КСУ). Проте фактично розгляд конституційних скарг Конституційним Судом України розпочався тільки у квітні 2018 р.

В. Лемак та О. Петришин назвали таку ситуацію з неможливістю практичного втілення конституційних прав «неконституційною ситуацією із конституційною скаргою», яка мала бути оперативно розв'язана самим органом конституційного судочинства через судову правотворчість, коли суди власними рішеннями забезпечують можливість верховенства Конституції та здійснення прав людини [2, с. 81]. Така затримка у реалізації конституційних прав була пов'язана з відсутністю правової регламентації процедур конституційного провадження. Тільки після ухвалення нового Регламенту Конституційного Суду України, ухваленого Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018 (далі – Регламент КСУ) та закінчення процесу формування Сенатів (які утворювались саме для розгляду конституційних скарг) Конституційний Суд України розпочав роботу щодо здійснення провадження у конституційних скаргах.

Перші Рішення Сенатів Конституційного Суду України були ухвалені у 2019 році. Всього, станом на листопад 2021 року було ухвалено 23 Рішення у справах за конституційними скаргами (у 2019 р. – 7 рішень, у 2020 р. – 8, у 2021 р. – 8). У деяких справах у процесі розгляду було об'єднано кілька скарг та ухвалене єдине Рішення Конституційного Суду.

Маємо ще одну статистичну добірку, яка яскраво відображає проблемний

характер дотримання заявниками умов підсудності, правил подання та умов прийнятності конституційної скарги. Із 563 конституційних скарг, що надійшли до Суду станом на 31 грудня 2020 року, 249 (44 %) за формою відповідали вимогам Закону та були розподілені між суддями Суду відповідно до Закону та у порядку, встановленому Регламентом Суду, 312 (56 %) були повернуті (з відповідними роз'ясненнями та зазначенням про можливість повторного звернення з дотриманням вимог Закону) суб'єктам права на конституційну скаргу як такі, що за формою не відповідали вимогам Закону [3, с. 28].

Для того, щоб виявити проблемні аспекти, які виникають на стадії подання конституційної скарги та дотримання заявниками умов їх прийнятності, що стає підставою для повернення скарг або закриття провадження по справі, пропонуємо спочатку розглянути нормативні вимоги. Саме у Законі про КСУ уперше було надане нормативне визначення конституційної скарги (ч. 1 ст. 55). Законодавець унормував, що 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.

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 (ч. 2 ст. 56 Закону про КСУ). Необхідно зауважити, що до суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права (ч. 1 ст. 56 Закону про КСУ). Таким чином, право на звернення із конституційною скаргою мають виключно фізичні особи та юридичні особи приватного права.

Необхідно підкреслити, що предметом конституційної скарги може бути виключно питання відповідності Конституції України закону України (його окремих положень). Будь-які інші нормативні акти підзаконного характеру (укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, накази міністерств та ін.), локальні акти, або акти органів місцевого самоврядування, рішення судів системи судоустрою України не можуть бути оскаржені, так само, як дії чи бездіяльність органів державної влади, чи їх посадових осіб. Конституційний Суд України не уповноважений розглядати скарги на дії та рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати оцінку цим діям та рішенням.

Закон про КСУ у ст. 77 визначає умови прийнятності конституційної скарги. Так, конституційна скарга вважається прийнятною за умов її відповідності вимогам, передбаченим статтями 55, 56 цього Закону, та якщо: 1) вичерпано всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження - судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду); 2) з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців. Як виняток, конституційна скарга може бути прийнята і після закінчення зазначеного строку, якщо Конституційний Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу.

Провадження по справі щодо розгляду конституційної скарги має ряд особливостей. Конституційна скарга, після отримання її Секретаріатом Конституційного Суду України, невідкладно реєструється шляхом внесення інформації до автоматизованої системи “Документообіг КСУ” із проставленням автоматично сформованого унікального реєстраційного індексу, дати та часу надходження.

Наступним етапом є попередня перевірка звернень до Конституційного Суду України, яку здійснює Секретаріат КСУ (ст. 57 Закону про КСУ). Перевірка відбувається впродовж одного робочого дня з дня реєстрації конституційної скарги (ч. 8 § 39 Регламенту КСУ). Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону, керівник Секретаріату повертає її суб’єкту права на конституційну скаргу. Звертаємо увагу на те, що у питанні вирішення прийнятності конституційної скарги та відкритті провадження у справі, Секретаріат Конституційного Суду України відіграє вагомий роль. Саме Секретаріат вказує суб’єкту звернення на допущеним ним порушення у формі або сутності поданої конституційної скарги, що є у майбутньому допоміжним інструментом для повторного подання цієї ж скарги.

Тому, слід зазначити, що повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням встановлених законом вимог (ч. 3 ст. 56 Закону про КСУ). Конституційний Суд України відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу непринятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги (ч. 4 ст. 77 Закону про КСУ).

Більшість конституційних скарг повертається на підставі недотримання умов, визначених ч.2 ст.55 Закону про КСУ, яка вимагає у конституційній скарзі зазначити повну інформацію про суб’єкта права на конституційну скаргу, та відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб’єкта права на конституційну скаргу; короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України; опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України; 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; відомості про документи і матеріали, на які посилається суб’єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів; перелік документів і матеріалів, що додаються. Будь-яке відхилення від указаної структури конституційної скарги розглядається Конституційним Судом України як неприйнятність скарги.

У випадку повернення конституційної скарги заявникові Секретаріат Конституційного Суду України здійснює важливу роль, він таким чином не тільки інформує про недоліки у скарзі, а й допомагає особі самостійно їх усунути. Це дає більше шансів особі досягти бажаного результату у сфері правосуддя. Тим більше, що ст. 56 Закону про КСУ передбачає процедуру особистого подання особою

конституційної скарги, не вимагаючи обов'язкової участі у справі адвоката. Тим більше, що адвокатська практика щодо подання конституційних скарг також не завжди є успішною. Наприклад, адвокат Олексій Калінніков, що має досвід формування конституційних скарг, повідомив про особисту статистику: із 10 поданих не відхилено та прийнято в роботу лише дві [4].

Типовими підставами для відмови у відкритті конституційного провадження у справі суддя Конституційного Суду України В. Городовенко називає: звернення до Суду неналежним суб'єктом; неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційній скарзі; неприйнятність конституційної скарги; втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, крім випадків, передбачених частиною другою статті 8 Закону про КСУ; наявність рішення, висновку КСУ щодо того самого предмета конституційної скарги [5]. Вважаємо за потрібне детальніше розглянути найтиповіші помилки. На які звертав увагу Конституційний Суд України.

На нашу думку, слід підкреслити, що законодавець наділив суб'єкта правом подати конституційну скаргу виключно у зв'язку із перевіркою закону, норма якого була застосована в остаточному судовому рішенні. І це повинна бути саме норма, якою суд обґрунтував свою позицію. Зазначимо, що існували випадки, коли Конституційним Судом України не визнавались факти застосування оспорюваного положення закону в остаточному рішенні суду за наявності лише формальної згадки про нього у тексті судового рішення.

Наприклад, Конституційний Суд України обґрунтував неприйнятність конституційної скарги наступним чином: „Із аналізу ухвали Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 грудня 2018 року, яку /громадянин/ вважає остаточним судовим рішенням у своїй справі, та постанови Харківського апеляційного адміністративного суду від 8 листопада 2018 року вбачається, що суди не обґрунтовували положеннями частини третьої статті 59 Закону № 796 підстав для відмови у перерахунку пенсії, а лише посилалися на них при зазначенні аргументів сторін щодо суті спору. Отже, положення частини третьої статті 59 Закону № 796 не застосовувалися, тому автор клопотання не дотримав вимог частини першої статті 55 Закону України „Про Конституційний Суд України“ (Ухвала Першої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 27 лютого 2019 року № 48-1(II)/2019).

Конституційний Суд України неодноразово постановляв ухвали про відмову у розгляді конституційної скарги наступного змісту: «Конституційна скарга щодо перевірки на відповідність Конституції України положень закону України, які не були застосовані в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу, визнається такою, що не відповідає вимогам частини першої статті 55 Закону» (ухвала Другого сенату Конституційного Суду України від 23 січня 2019 року №2-у(II)/2019, ухвали Другої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 18 квітня 2018 року № 107-2(II)/2018, №109-2(II)/2018; Ухвала Третьої колегії суддів Першого сенату Конституційного Суду України від 12 квітня 2018 року № 63-3(I)/2018), Ухвала Другої колегії суддів Першого сенату Конституційного Суду України від 30 травня 2019 року № 153-2(I)/2019).

При поданні конституційної скарги необхідно також звернути особливу увагу й на те, що загальне правило інстанційності та остаточного перегляду справи у порядку касаційного оскарження не завжди може бути дотриманим. Не треба забувати, що можливими можуть бути ситуації, коли остаточною інстанцією у винесенні рішення по справі буде апеляційний суд. Суб'єкт права на конституційну скаргу у такому разі у своїй заяві повинен буде детально викласти хід справи та обґрунтувати неможливість касаційного оскарження.

Якщо Секретаріат КСУ визнає конституційну скаргу прийнятною, то не пізніше наступного робочого дня з дня реєстрації здійснюється розподіл звернень до Суду. Звернення до Суду після їх розподілу невідкладно передаються суддям-доповідачам у справах. Суддя-доповідач у справі вивчає звернення до Суду у двадцятиденний строк з дня визначення його суддею-доповідачем у справі (ч. 3 § 43 Регламенту КСУ).

Цей етап закінчується постановленням ухвали Конституційного Суду України про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову в його відкритті. Ухвалу про відкриття провадження у справі постановляє Колегія, у складі трьох суддів, або Сенат (у складі дев'яти суддів) - у випадку неодностайності Колегії, при постановленні ухвали про відмову у відкритті провадження у справі. Ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі або про відмову у відкритті конституційного провадження у справі Колегія постановляє не пізніше одного місяця з дня визначення Судді-доповідача (ч. 4 ст. 61 Закону про КСУ). Суб'єкт звернення має бути повідомлений про відкриття конституційного провадження у справі в десятиденний строк з дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Справи за конституційними скаргами, провадження в яких відкрито, розглядає Сенат Конституційного Суду України, членом якого є суддя-доповідач по справі. Розгляд справ на пленарних засіданнях Сенату може здійснюватися в порядку усного або письмового провадження. Традиційно, письмова форма є основною формою розгляду справ у Конституційному Суді України.

Але на стадії розгляду конституційної скарги також можуть бути виявлені підстави, що тягнуть за собою закриття провадження у справі. Тобто успішне подання конституційної скарги ще не є підставою для ухвалення відповідного рішення.

Сенат Конституційного Суду може закрити провадження у справі за конституційною скаргою, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені ст. 62 Закону про КСУ. Так, наприклад, 17 лютого 2021 року Другий сенат Конституційного Суду України дійшов висновку, що конституційне провадження у справі № 3-93/2020(184/20) підлягає закриттю (Ухвала № 1-уп(П)/2021 від 17.02.2021 р.). Суд зазначив, що суб'єкт звернення, «оспорюючи конституційність положень ...(норм)... Закону, не навела аргументів щодо того, як саме зміст оспорюваних положень Закону призводить до порушення її конституційних прав, зокрема права на працю, закріплених статтею 43 Конституції України. Отже, автор клопотання не дотримав вимог пункту 6 частини другої статті 55 Закону України "Про Конституційний Суд України", що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 4 статті 62 цього

закону - неприйнятність конституційної скарги». У даному випадку Конституційний Суд України виявив дві підстави для закриття провадження у справі: неналежність до повноважень Конституційного Суду України питань, порушених у конституційній скарзі та неприйнятність конституційної скарги.

Суб'єкт звернення до Конституційного Суду України має право відкликати свою конституційну скаргу в будь-який час після відкриття конституційного провадження. Це право можна реалізувати лише написавши відповідну заяву. Але така можливість існує тільки до переходу Конституційного Суду в закриту частину пленарного засідання для ухвалення рішення чи надання висновку. Проте Конституційний Суд України може відмовити у припиненні розгляду такої скарги навіть у разі подання суб'єктом права на конституційну скаргу заяви про її відкликання (ст. 63 Закону про КСУ). Така ситуація можлива, якщо Сенат чи Велика палата Конституційного Суду вважає, що порушені у конституційній скарзі питання мають особливе суспільне значення для захисту прав людини.

Висновки. Таким чином, важливе місце конституційної скарги в механізмі захисту прав людини в Україні обумовлюється її властивостями та функціями. Правозахисна роль конституційної скарги виявляється через забезпечення прав людини. Підкреслимо, що конституційна скарга виступає не тільки як гарантія захисту основних прав людини і громадянина, можливість оскаржити рішення суду апеляційної або касаційної інстанції. Особа, через застосування механізму конституційної скарги, має змогу вступити у правовий спір з державою щодо конституційності її найважливіших рішень – Законів України. Конституційна скарга – це мірило демократії держави, конституційності її законів, верховенства права.

Для ефективної реалізації особою свого права на конституційне оскарження шляхом подання конституційної скарги необхідно чітко дотримувати вимог до форми та змісту конституційної скарги та умов її прийнятності. В результаті нашого дослідження доходимо висновку, що найтипівішими помилками заявників є: не вірне розуміння об'єкту та предмету оскарження, недостатність обґрунтування своєї правової позиції щодо невідповідності норми закону Конституції України, подання до Суду неповного пакету документів. Позитивним є те, що кожній особі при поверненні конституційної скарги надається право її доопрацювати. Підкреслимо позитивну роль Секретаріату Конституційного Суду України щодо роз'яснення помилок у скарзі.

Література:

1. Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеційської комісії) «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» (85-те пленарне засідання, 17-18 грудня 2010 р., Венеція.). URL: <http://www.venice.coe.int>
2. Лемак В. В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження / В. В. Лемак, О. В. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. - 2017. - № 2. - С. 79-88.
3. Запорожець В. Умови прийнятності конституційних скарг: законодавче врегулювання та практика Конституційного Суду України. Український часопис конституційного права. 3/2020. С. 25-50.
4. Якуша В. Учимся користуватися новими інструментами для захисту прав. Закон і бізнес. 28.12—10.01.2020.

URL: <https://zib.com.ua/ua/140724->

[konstituciyna_skarga_uchimosya_koristuvatisya_novimi_instrum.html](https://zib.com.ua/ua/140724-konstituciyna_skarga_uchimosya_koristuvatisya_novimi_instrum.html)

5.Городовенко В. Конституційний Суд України: досвід розгляду конституційних скарг. Матеріал підготовлено за участю Правового департаменту, Відділу попередньої перевірки конституційних скарг, Відділу контролю Секретаріату Конституційного Суду України. 4 жовтня 2019 року, місто Київ. URL: <https://uba.ua/documents/events/2019>