

ОЛІЙНИК А. Ю.,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри господарського права
факультету підприємництва та права
(Київський національний університет
технологій та дизайну)

НЕГОДЧЕНКО О. В.,

доктор юридичних наук, професор,
ректор
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 342.7

ПРАВО ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ НА КОНСТИТУЦІЙНУ СКАРГУ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються поняття й ознаки права фізичної особи на конституційну скаргу як форму звернення до Конституційного Суду України. Аналізується відмінність права особи на звернення від її права на конституційну скаргу та зміст конституційної скарги. Пропонується авторське визначення права фізичної особи на конституційну скаргу та порядок її подання до Конституційного Суду України. Даються висновки і рекомендації.

Ключові слова: форми звернення до Конституційного Суду України, конституційна скарга, ознаки конституційної скарги, зміст конституційної скарги, порядок подання конституційної скарги.

В статье исследуются понятие и признаки права физического лица на конституционную жалобу как форму обращения к Конституционному Суду Украины. Анализируется отличие права лица на обращение от его права на конституционную жалобу и содержание конституционной жалобы. Предлагается авторское определение права физического лица на конституционную жалобу и порядок ее представления в Конституционный Суд Украины. Даются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: формы обращения к Конституционному Суду Украины, конституционная жалоба, признаки конституционной жалобы, содержание конституционной жалобы, порядок представления конституционной жалобы.

In the article is probed concept and signs of right for physical personality on a constitutional complaint, as a form of address to Constitutional Court of Ukraine. The difference of right for personality is analysed on an appeal from its right on a constitutional complaint and maintenance of constitutional complaint. Author determination of right for physical personality is offered on constitutional complaints and order of its presentation in Constitutional Court of Ukraine. Conclusions and recommendations are given.

Key words: forms of address to Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, signs of constitutional complaint, maintenance of constitutional complaint, order of presentation of constitutional complaint.



Вступ. Проблема дослідження конституційного права на звернення громадян, його поняття, види і забезпечення реалізації досліджувалася науковцями загальнотеоретичних і галузевих юридичних наук. Видом конституційного звернення є конституційна скарга як форма звернення до Конституційного Суду України (далі – КСУ). Дослідження юридичної природи, змісту і порядку подання конституційної скарги до КСУ має важливе теоретичне і практичне значення для науки конституційного права. Організація роботи КСУ висвітлюється в юридичній літературі різними авторами. Варто згадати праці: М.М. Гультай, М.І. Козюбри, А.М. Колодія, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, В.Є. Скомарохи, І.Д. Сліденка, О.В. Совгирі, В.Л. Федоренка та ін. Конституція України закріплює право на конституційне звернення (ст. 40) і право на конституційну скаргу як форму звернення до КСУ (ст. 151-1). Право на конституційну скаргу в Україні ще не досліджувалося.

Постановка завдання. Метою дослідження є право фізичної особи на конституційну скаргу та порядок її подання до КСУ. Відповідно до мети, завданням дослідження є: а) аналіз праць авторів щодо організації роботи КСУ; б) формулювання поняття конституційної скарги як форми звернення до КСУ; в) пропозиція висновків і рекомендацій.

Результати дослідження. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40 Конституції України). Кожному гарантується право звернутися із конституційною скаргою до КСУ з підстав, установлених Конституцією України, та у порядку, визначеному законом. КСУ 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. Метою обох видів конституційних звернень є забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина. Конституційне звернення може адресуватися державі, суб'єктам громадянського суспільства і відповідним міжнародним судовим установам чи відповідним органам міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Конституційна скарга адресується лише КСУ і може бути подана, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано (ст. 151-1 Конституції України). Для з'ясування поняття і сутності конституційної скарги як форми звернення до КСУ, її відмінності від права фізичної особи на звернення та значення для забезпечення конституційних свобод людини і громадянина в Україні слід проаналізувати праці вчених щодо реформування організації роботи КСУ, форм звернення до КСУ тощо. За даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» на замовлення Центру політико-правових реформ у грудні 2015 р., КСУ цілком довіряє лише 1% громадян України, 38,1% українців зовсім не довіряють КСУ, 30,3% – переважно не довіряють [1]. Повернути довіру до КСУ можна лише шляхом його реформування та підняття авторитету КСУ у населення. Реформування організації і діяльності КСУ розпочалося з набранням чинності внесених до Конституції України змін із питань правосуддя після 30 вересня 2016 р. та з прийняттям Закону України від 15 грудня 2017 р. «Про Конституційний Суд України». На нашу думку, внесені до законодавства України зміни сприятимуть підвищенню довіри до КСУ з боку населення України. У названому законі закріплюється порядок організації та діяльності КСУ, статус суддів КСУ, підстави і порядок звернення до нього, процедура розгляду ним справ і виконання його рішень [2]. На думку М. Козюбри, у цілому в законі вдалося передати специфіку і природу конституційного судочинства, але ще мають місце положення, які потребують вдосконалення [1]. А.М. Колодій та А.Ю. Олійник підкреслюють, що КСУ є органом конституційної юрисдикції і здійснює конституційне судочинство, а не правосуддя, що відрізняє його від судів загальної юрисдикції. Ефективне забезпечення конституційних свобод людини і громадянина багато в чому залежить від правильної організації роботи КСУ і функціонування його внутрішньої діяльності [3, с. 275–276]. У зв'язку з позицією А.М. Колодія вчасно згадати висловлювання М. Козюбри [4] і В. Гергелійника [5], що КСУ слід відносити не лише до судових, але й до контроль-



но-наглядних органів держави, які забезпечують у поділі влад реалізацію функції стримувань і противаг, здійснюють конституційне судочинство, а не правосуддя. Цю ж позицію відстоює і П.Б. Стецюк у статті, присвяченій аналізу ролі та місця КСУ в системі органів державної влади України, зокрема його впливу на функціонування механізму «стримувань і противаг», а також можливим шляхам удосконалення правового регулювання діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні в процесі її утвердження як сучасної конституційної держави [6, с. 68]. Місцю і ролі КСУ в механізмі забезпечення конституційних прав і свобод присвячене дисертаційне дослідження О.О. Кравченко, яка формулює пропозицію щодо створення інституту конституційної скарги як найбільш ефективного способу захисту прав і свобод людини [7; 8]. В.Ф. Погорілко і В.Л. Федоренко визначають КСУ як орган держави за змістом і формою його діяльності в механізмі державної влади. За змістом його діяльності КСУ є органом, що забезпечує захист Конституції України та посилює юридичний захист прав і свобод людини і громадянина, виступає арбітром у вирішенні конституційних конфліктів між гілками влади, є органом, який здійснює попередній (превентивний) і наступний конституційний контроль. За формою своєї діяльності КСУ є єдиним колегіальним органом конституційної юрисдикції. Конституційне судочинство в КСУ складається з таких стадій: 1) звернення до КСУ; 2) провадження у справах, за якими відкрито конституційне провадження; 3) прийняття рішень і висновків КСУ [9, с. 424, 438]. П.М. Рабінович, досліджуючи право на судовий захист прав і свобод, підкреслює важливість рішень КСУ щодо реалізації права кожної особистості на подання скарги до суду чи іншого органу (ст. 55), коли їх права і свободи порушені або порушуються чи створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші обмеження прав і свобод. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах (ст. 8) незалежно від того, чи був встановлений інший порядок їх розгляду прийнятим раніше законом [10, с. 270]. В.Є. Скомароха виокремлює загальну систему контрольно-наглядних державних органів, розглядає їх місце в системі органів державної влади, теоретичні проблеми і погляди вчених на віднесення КСУ до контрольно-наглядової влади чи самостійного органу та робить висновок, що КСУ є однією з ланок єдиної судової влади і єдиним органом конституційної юрисдикції. Він розглядає звернення і подання до КСУ та їх суб'єкти, питання прийняття звернень і подань до розгляду, визначає підстави відмови у відкритті конституційного провадження у справі за ними, їх відкликання, розкриває юридичну природу рішень та висновків КСУ, а також обставини для їх перегляду шляхом відкриття нового провадження у справі у зв'язку з нововиявленими обставинами, визначаються особи, за заявою яких можуть переглядатися рішення та висновки. В.Є. Скомароха пропонує рекомендації щодо: а) вдосконалення порядку формування КСУ, визначення строку повноважень його суддів, додаткових соціально-матеріальних гарантій їх діяльності; б) надання загальним судам усіх рівнів права звертатися до КСУ для вирішення питань про конституційність законів, інших нормативно-правових актів; в) запровадження інституту конституційної скарги та надання повноважень КСУ розглядати конституційні скарги громадян про порушення їх конституційних прав і свобод; г) удосконалення і раціоналізації конституційного провадження, правового регулювання процедури розгляду справ у КСУ, вимог до змісту та структури його рішень і висновків, порядку їх застосування [11]. І.Д. Сліденко дослідив питання теорії і практики діяльності КСУ в контексті світового досвіду в процесі тлумачення Конституції України. Дослідження проблематичності конституції», співвідношення видів і способів тлумачення, впливу політизаційних та політологізаційних процесів тлумачення конституції. Ним проведено детальний історико-правовий аналіз функціонування системи тлумачення Конституцій в Україні, її сучасний стан, динаміка в ході державотворчого процесу, тенденцій розвитку та перспектив функціонування, запропоновані висновки і рекомендації з метою удосконалення системи тлумачення Конституції України. Він довів значущу роль тлумачення конституції як інструменту забезпечення розподілу влад, підтримання системи стримувань і противаг, забезпечення прав і свобод людини та ін. У плані визначення місця КСУ в системі розподілу влад



особливо важливою є проблема самообмеження КСУ під час інтерпретаційної діяльності та меж тлумачення Конституції. Такими межами І.Д. Сліденко вважає: а) межі відносин, що їх регулює Конституція України; б) межю тлумачення, яка визначається природою органу конституційної юстиції та його місцем в системі розподілу влад; в) межю тлумачення, що додатково визначається ст. 157 Конституції України; г) межю тлумачення, що є лише положенням Конституції України, а не її розділами і т. д. [12]. І.Д. Сліденко у статті «Інститут конституційного контролю: методологічні аспекти дослідження» дослідив методологічні аспекти наукового розроблення інституту конституційного контролю, визначив актуальні елементи інституту конституційного контролю як доміанти дослідження та обґрунтував, що їх розгляд на теоретичному рівні дасть змогу оптимізувати й систематизувати знання про конституційний контроль, а в практичному аспекті – підвищити ефективність роботи, усунути або нівелювати наявні девіації, наблизивши форми суспільної організації до їх ідеального стану [13]. О.В. Совгіря, здійснивши дослідження проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя» від 25 листопада 2015 р. в частині реформування статусу єдиного органу конституційної юрисдикції України, запропонувала рекомендації щодо удосконалення: а) порядку утворення та припинення діяльності КСУ; б) системи гарантій діяльності суддів КСУ; в) компетенції єдиного органу конституційної юрисдикції України. Аналізуючи новелу щодо конституційної скарги, О.В. Совгіря підтримує думку В.Є. Скомарохи [11] про те, що інститут конституційної скарги є найбільш ефективною формою захисту прав людини. Вона також підтримує позицію М.М. Гультая [14], який під інститутом конституційної скарги в науці конституційного права пропонує розуміти сукупність конституційно-правових норм, що визначають підстави провадження за конституційною скаргою, особливості правового статусу його учасників, предмет оскарження, а також регулюють відносини, пов'язані зі складанням, поданням, допуском до розгляду, відкриттям провадження, розглядом і ухваленням рішення за конституційними скаргами та правовими наслідками таких рішень. Визначення права на конституційну скаргу О.В. Совгіря не дає [15, с. 98–99].

Отже, аналіз наукових і нормативних джерел щодо поняття права конституційної скарги дає можливість сформулювати ознаки, що характеризують назване право як форму звернення до КСУ. Ознаками права фізичної особи на конституційну скаргу, на нашу думку, є: 1) можливість особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України, звернутися до КСУ; 2) можливість подати скаргу, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано; 3) закріплення порядку подання конституційної скарги в Конституції України та в Законі України; 4) письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень).

Право подання конституційної скарги до КСУ виникає в особи у таких випадках: а) особа не задоволена результатом рішення суду в її справі; б) є підстави вважати, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (чи його частина) суперечить Конституції України; в) звернення до КСУ має бути у формі письмового клопотання. У конституційній скарзі зазначаються: 1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства – місця перебування), а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 2) відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу; 3) короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України; 4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; 5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України; 6) 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; 7) відо-



мості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів; 8) перелік документів і матеріалів, що додаються. Копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив (ст. 55) [2]. На нашу думку, слід доповнити ст. 55 п. 6, додавши після «прав» слова «і свобод» і далі за текстом. Відповідно до статистичних даних КСУ, терміном на 23 червня 2017 р. до КСУ надійшло 103 конституційні скарги. Можливість подати скаргу фізична особа має, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту її права чи свободи вичерпано і якщо в особі є остаточне судові рішення у справі, яке засвідчене в установленому порядку судом, що його ухвалив. Порядок подання конституційної скарги до КСУ закріплюється в Конституції України та в Законі України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. [2]. Закон закріпив порядок подання письмового клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень) та суб'єктів 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. До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права. Конституційну скаргу фізична особа підписує особисто. Якщо суб'єктом права на конституційну скаргу є дієздатна фізична особа, яка за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені (ст. 56) [2]. З метою прийняття ефективних змін до Конституції України та закону було проведено ряд наукових заходів. Серед них слід назвати і проведену 18 грудня 2015 р. у м. Києві Міжнародну науково-практичну конференцію з питань запровадження конституційної скарги в Україні. Захід присвячено питанням запровадження інституту конституційної скарги в Україні, вивченню досвіду іноземних колег, зокрема щодо змін до конституції та відповідного законодавства, оптимізації структури суду та апарату, можливого збільшення навантаження у зв'язку із запровадженням конституційної скарги, інших проблемних питань, з якими стикалися суди у своїй діяльності в світлі запровадження конституційної скарги, тощо. У роботі конференції взяли участь Голова та судді КСУ, судді КСУ у відставці, очільники і судді органів конституційної юрисдикції: Грузії, Латвії, Литви, Молдови, Польщі, представники міжнародних організацій – Організації з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, USAID. Запрошені також заступник Глави Адміністрації Президента України, секретар Конституційної Комісії О. Філатов, представники Національної академії правових наук України та вищих навчальних закладів, експерти в галузі конституційного права. Так, голова Конституційного Суду Грузії зазначив, що тема конференції є надзвичайно важливою, адже конституційна скарга є найбільшою гарантією правосуддя. Якщо говорити про Грузію, то майже 70% конституційних скарг громадян Конституційним Судом Грузії розглядаються. Статистику покращує рівень юридичного оформлення конституційних скарг і, оскільки він значно покращився, більшість громадян мають змогу звернутися до конституційного правосуддя [16]. Очільник КСУ Ю. Баулін підкреслив, що на конференції корисним було особисте спілкування суддів Конституційного Суду України, представників української правової науки зі своїми зарубіжними колегами. Він висловив сподівання, що взаємини КСУ, структур ОБСЄ в Україні, органів конституційної юрисдикції держав учасників Асоціації конституційного правосуддя країн регіонів Балтійського та Чорного морів триватимуть і в майбутньому [16].

Висновки. 1. Право фізичної особи на конституційну скаргу – це закріплена в Конституції та законах України можливість особи подати до КСУ письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. 2. Ознаки права фізичної особи на конституційну скаргу: а) можливість особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України, звернутися



до КСУ; б) можливість подати скаргу, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано; в) закріплення порядку подання конституційної скарги в Конституції України та в Законі України; г) письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень). 3. Запропоновані за текстом висновки і рекомендації сприятимуть удосконаленню правового регулювання порядку подання конституційної скарги до КСУ.

Список використаних джерел:

1. Беззуб І. Конституційний Суд у світлі судової реформи в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2418:konstitutsijnij-sud-usvitlisudovojireformivukrajini2&catid=71&Itemid=382
2. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.
3. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підручник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 350 с.
4. Козюбра М. Конституційний Суд в системі органів державної влади. Державно-правова реформа в Україні. К., 1997. С. 22–23.
5. Гергелійник В. Конституційний суд в системі органів контрольної влади і теоретичні аспекти. Право України. 1999. № 5. С. 84.
6. Стецюк П.Б. Конституційний Суд України в системі органів державної влади (до питання про роль органу конституційної юрисдикції в механізмі «стримувань і противаг сучасної конституційної держави»). Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. 2012. Вип. 641. С. 68–77.
7. Кравченко О.О. Захист прав і свобод людини та громадянина Конституційним Судом України: доктринальні, прикладні та компаративні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2011. 18 с.
8. Кравченко О.О. Конституційна скарга як засіб удосконалення функціональних характеристик Конституційного Суду України. Південноукраїнський правничий часопис. 2011. № 1. С. 64–69.
9. Федоренко В.Л., Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. В.Л. Федоренка; передмова В.В. Коваленка. К.: КНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. 532 с.
10. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. К.: Атіка, 2004. 464 с.
11. Скомароха В.Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2001. 19 с.
12. Сліденко І.Д. Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2002. 18 с.
13. Сліденко І.Д. Інститут конституційного контролю: методологічні аспекти дослідження. Філософські та методологічні проблеми права. 2017. № 2(14). С. 24–35.
14. Гультай М.М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02. Х., 2014. 41 с.
15. Совгиря О.В. Реформування статусу Конституційного Суду України: проблемні аспекти. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2(32). С. 97–101.
16. Міжнародна науково-практична конференція з питань запровадження конституційної скарги в Україні, яка відбулася 18 грудня 2015 р. в м. Києві. URL: <http://ccu.gov.ua:8080/uk/publish/article/294882>.

