

УДК 342.7

DOI 10.33111/lre.2019.18.044

А. В. Левченко*,
аспірант кафедри конституційного
та муніципального права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ІНСТРУМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

Розкрито суть конституційної скарги, її роль і значення в системі гарантій забезпечення конституційних прав і свобод, зокрема і в забезпеченні права на судовий захист. Узагальнено та проаналізовано законодавство України, що регулює інститут конституційної скарги, виявлено його недоліки та неузгодженості. З'ясовано проблеми функціонування конституційної скарги в механізмі конституційного забезпечення права на судовий захист та обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення функціонування інституту конституційної скарги в Україні.

Ключові слова: конституційна скарга, право на судовий захист, права і свободи людини і громадянина, конституційність.

Раскрыто суть конституционной жалобы, её роль и значение в системе гарантий обеспечения конституционных прав и свобод, в частности и в обеспечении права на судебную защиту. Обобщено и проанализировано законодательство Украины, регулирующее институт конституционной жалобы, обнаружено его недостатки и несогласованности. Выяснено проблемы функционирования конституционной жалобы в механизме конституционного обеспечения права на судебную защиту и обосновано предложения по усовершенствованию функционирования института конституционной жалобы в Украине.

Ключевые слова: конституционная жалоба, право на судебную защиту, права и свободы человека и гражданина, конституционность.

The article highlights the essence of constitutional complaint, its role and importance in the system that guarantees for securing constitutional rights

* Levchenko A.V., PhD student of the Constitutional and Municipal Law Department at Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman.

CONSTITUTIONAL COMPLAINT AS THE INSTRUMENT OF SECURING CONSTITUTIONAL RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION

**Науковий керівник: завідувач кафедри конституційного та муніципального права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», к.ю.н., доцент Міхневич Л.В.

and freedoms, in particular right to judicial protection. The author analyzes the Legislation of Ukraine, which regulates the institute of constitutional complaint, and, respectively — in addition to the analysis, substantiates it's disadvantages. The author illustrates problematic aspects of functioning constitutional complaint in the system that guarantees for securing constitutional rights to judicial protection was and suggests possible ways of improvement functioning of constitutional complaint of Ukraine.

Keywords: *constitutional complaint, rights to judicial protection, human rights and freedoms of a human and a citizens, constitutionality.*

Постановка проблеми. У системі прав людини і громадянина особливе місце займає право на судовий захист. Оскільки на сьогоднішній день форма захисту прав і свобод людини є основною, то право на судовий захист є одним із фундаментальних конституційних прав і виступає гарантією забезпечення інших прав і свобод людини. Нині в українському законодавстві закріплена нова форма оскарження порушених прав громадян — конституційна скарга. Така новела стала можливою завдяки внесенню в 2016 році змін до Конституції України в частині правосуддя. Проте оскільки інститут індивідуальної конституційної скарги є новим для України, залишається відкритим питання щодо місця цього правового інструменту в системі захисту прав і свобод, механізму його застосування в процесі реалізації права на судовий захист, узгодження законодавства, яким він регулюється. Тож дослідження конституційної скарги як інструменту забезпечення судового захисту прав і свобод людини і громадянина може бути корисним для розвитку українського суспільства та утвердження принципу верховенства права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на судовий захист, проблеми його конституційного забезпечення залишаються предметом наукових розвідок багатьох учених, серед них О. І. Антонюк, В. Ф. Бойко, В. П. Грибанов, П. Ф. Єлісейкіна, А. Г. Жуковський, В. М. Кампо, А. М. Колодій, В. Т. Маляренко, Ю. І. Матат, П. М. Рабинович, Г. П. Тимченко, С. Я. Фурса. Водночас інститут конституційної скарги вивчають науковці, які безпосередньо займаються конституційною практикою в Україні, зокрема судді Конституційного Суду України у відставці (П. Б. Євграфов, В. М. Кампо, М. В. Костицький, М. Д. Савенко, В. Є. Скомороха, А. А. Стрижак, В. М. Шаповал), а також інші вчені, наукові консультанти або представники державних органів. Особливо необхідно відзначити наукові здобутки з даного питання діючого судді Конституційного Суду України М. М. Гу-

льтая [1]. Хоча більшість наукових праць цих авторів присвячено вивченню зарубіжного досвіду функціонування конституційної скарги та доцільності існування її в Україні, існує ще низка дискусійних питань запровадження цього інституту на вітчизняному ґрунті.

Постановка завдання. Метою даної статті є теоретичне узагальнення та аналіз законодавчих норм, що регулюють інститут конституційної скарги в Україні, з'ясування проблемних аспектів функціонування цього інструменту конституційного забезпечення права на судовий захист та визначення можливих шляхів його удосконалення.

Основні результати дослідження. У межах конституційної судової реформи Законом України від 02.06.2016 року №1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» окремі статті Основного Закону України було змінено. Ці зміни стосувалися запровадження в Україні інституту конституційної скарги. Зокрема, ст. 55 Конституції України було доповнено гарантією права звернутися із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, встановлених Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Новелою Основного Закону стала ст. 151¹, що передбачає вирішення Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції України закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Основному Закону.

Загалом конституційна скарга є формою звернення до Конституційного Суду України з письмовим клопотанням щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційності) законів України чи їх окремих положень, які застосовані в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Відповідно до чинного законодавства суб'єктами права на конституційну скаргу є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на українській території та юридичні особи приватного права.

На багатоаспектності та багатогранності конституційної скарги акцентують увагу О. Петришин, Ю. Барабаш і С. Серьогіна, які зауважують, що індивідуальна конституційна скарга виступає важливим засобом забезпечення й розвитку конституційної демократії, основу якої становлять права людини. Крім того, конституційна скарга, надає громадянину право вступати у правовий

спір із державою та її органами, навіть із самим законодавцем, тим самим сприяючи інтеграції громадян у процес управління державою і суспільством [2, с. 31].

Доповідаючи на міжнародній конференції «Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України» 10 вересня 2018 року Голова Конституційного Суду України Станіслав Шевчук зазначив, що перший досвід розгляду конституційних скарг свідчить про недостатнє розуміння природи цього інституту. Найпоширенішими помилками скаржників, є те, що вони не вказують, яке саме конституційне право було порушено, не враховуються терміни подачі скарги та умову відносно остаточного рішення суду апеляційної або касаційної інстанції [3]. З початку року до Конституційного Суду подано 193 конституційних скарги, з яких 110 визнані такими, що не відповідають вимогам закону та підлягають поверненню. Проте станом на березень 2019 року жодного рішення у справах за конституційними скаргами Конституційний Суд ще не ухвалив [4].

Хоча загалом більшість учених погоджується з необхідністю запровадження та подальшого розвитку інституту конституційної скарги в Україні, відзначаючи його важливу роль у системі захисту прав і свобод людини, існують і протилежні думки, які також заслуговують на увагу. Так, свого часу, ще до запровадження в Україні інституту конституційної скарги професор П. Ткачук висловив побоювання, що її запровадження «сприятиме крену конституційного контролю у бік контролю за судовою владою і може призвести до перетворення конституційних судів на найвищу інстанцію системи судів загальної юрисдикції з характерним для них прагматизмом у здійсненні правосуддя» [5, с. 76]. Однак, варто зауважити, що Конституційний Суд України за конституційною скаргою не перевіряє судового рішення чи його частини, не оцінює правомірності процесуальних дій учасників провадження чи дій органів державної влади. Адже метою є встановлення неконституційності закону. Цей закон чи його положення втрачать чинність для всіх, а задоволення скарги дасть суб'єкту звернення право на перегляд остаточного судового рішення за нововиявленими обставинами, але не гарантує ухвалення відмінного по суті рішення [4].

Водночас деякі науковці висловлюють думку щодо неузгодженості змін статей 55 та 151 Основного Закону. Зокрема, М. М. Гультай зазначає, що ст. 151¹, якою доповнено Конститу-

цію України, встановлено нормативну вимогу стосовно реалізації громадянами права на звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою, але така вимога повинна була б міститися насамперед у змінах до ст. 55 Конституції України, оскільки громадяни повинні чітко знати і розуміти всі наявні в Основному Законі України умови реалізації права на конституційну скаргу.

Порівняльний аналіз положень ч. 4 ст. 55 та ст. 151¹ Конституції України дає підстави для висновку, що ч. 4 ст. 55 Основного Закону України містить елемент правової невизначеності, оскільки в ній передбачається реалізація права на конституційну скаргу, але, як зазначено, з підстав, установлених самою Конституцією України. Однак підстава для конституційної скарги є досить важливим ключовим елементом самого права на таку скаргу і тому вона має бути вказана разом із викладенням права на конституційну скаргу як такого [1, с. 38]. А. Селіванов вказує, що запровадження конституційної скарги має відбуватися шляхом внесення змін до п. 1 ч. 1 ст. 150 Конституції України. Тоді як І. Тимченко доводить, що зміни до Основного Закону в даному випадку не обов'язкові. І. Олійник і О. Безбожна теж не вважають за необхідне вносити зміни в Основний Закон, але пропонують прийняти окремий Закон України «Про конституційну скаргу фізичних і юридичних осіб» [6, с. 88].

У ст. 55 і ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 року №2136-VIII визначено поняття конституційної скарги, вимоги до її змісту та суб'єктів права її подання. Глава 11 Закону встановлює особливості провадження у справах щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою. Проте закон не роз'яснює процедуру та строки розгляду справ такої категорії, також в ньому не визначено права і обов'язки суб'єкта права на конституційну скаргу. Порядок прийняття Конституційним Судом України конституційної скарги, її розгляду та винесення по ній рішення викладено лише в Регламенті Конституційного Суду України, ухваленому на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою від 22 лютого 2018 року №1-пс/2018.

На сьогодні в Україні правом подати конституційну скаргу володіють лише сторони судового процесу, які вже пройшли всі судові інстанції. Хоча є інші приклади, зокрема відповідно до ч. 1

ст. 19-2 Закону Латвії «Про Конституційний Суд» конституційну скаргу до Конституційного Суду може подати будь-яка особа, яка вважає, що визначені в Конституції її права порушуються нормою, котра не відповідає нормі вищої юридичної сили [7, с. 243]. Тоді як ст. 51 Закону Словенії про Конституційний Суд у виняткових випадках дозволяє Суду розглянути справу, яка не пройшла всі судові інстанції, якщо передбачуване порушення є явно очевидним і якщо реалізація індивідуального акта призведе до непоправних наслідків для заявника [7, с. 246].

Окрім того, різні погляди та підходи вчені мають щодо законодавчого закріплення суб'єктів права на конституційну скаргу. Існують думки, що правом подання конституційної скарги мають бути наділені лише фізичні особи — громадяни України й іноземці. Натомість А. Ткачук вказує, що правом звернення з конституційною скаргою мають користуватися як фізичні, так і юридичні особи [6, с. 88].

Варто відзначити, що ст. 55 Конституції України гарантує право на звернення з конституційною скаргою для кожного, але ст. 56 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 року №2136-VIII виключає із суб'єктів права на конституційну скаргу юридичних осіб публічного права. Дане положення закону виглядає дискусійним, оскільки таким чином держава обмежує право органів місцевого самоврядування. Натомість практика Конституційного Трибуналу Польщі показує, що під терміном «кожний» слід розуміти й юридичних осіб. Крім того, ст. 191 Конституції Республіки Польща вказує на таких суб'єктів звернення: органи одиниць територіального самоврядування, загальнопольські органи професійних спілок, а також загальнопольські органи організацій роботодавців і професійних організацій, церкви та інші віросповідні спілки. Ці суб'єкти можуть звернутися з таким поданням, якщо нормативний акт зачіпає питання, охоплені сферою їхньої діяльності [7, с. 241].

Предметом звернення особи з конституційною скаргою є перевірка на відповідність Конституції України (конституційність) законів України чи їх окремих положень, які застосовані в остаточному судовому рішенні у справі щодо такої особи. На своєму офіційному веб-порталі Конституційний Суд України в пам'ятці для громадян та юридичних осіб про порядок внесення конституційних скарг дав роз'яснення предметності конституційної скарги. Відтак, Конституційний Суд України не уповноважений здій-

снювати перегляд судових рішень, скасовувати їх, оцінювати правильність застосування норм права, а також перевіряти судові рішення на відповідність Конституції та законам України [4].

Вітчизняні науковці переважно погоджуються, що у порядку подання конституційної скарги може розглядатися питання конституційності виключно нормативно-правових актів, а не усіх юридичних актів. П. Євграфов вважає, що скарга прийнятна тільки щодо закону. М. Савенко, В. Радзівська, І. Олійник та О. Безбожна доводять, що конституційна скарга може подаватися щодо конституційності будь-якого нормативно-правового акта [6, с. 87]. Якщо звернутись до повноважень Конституційного суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційності) певних нормативних актів, то в ч. 1 ст. 150 Конституції України передбачено, що такими нормативними актами є не лише закони, а ще й акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти Верховної Ради Автономної республіки Крим. Але згадані нормативні акти не можуть бути предметом конституційної скарги. Також не передбачено можливість надання конституційної скарги на відповідність Конституції України інших нормативних актів, серед яких можуть бути нормативні акти міністерств, державних комітетів, інших органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. При цьому такі нормативні акти можуть містити положення, що порушують або обмежують права і свободи громадян.

Для прикладу, у Німеччині особа може оскаржити у Федеральний Конституційний Суд будь-яку дію або бездіяльність органів державної влади, у тому числі законодавчі акти, рішення виконавчої влади та судові рішення. Особливістю моделі конституційної скарги в Австрії є те, що вона передбачає можливість особи звернутися до Конституційного Суду Австрії не тільки з питань конституційності закону, а й законності актів адміністративних органів, якими порушуються права, гарантовані конституційним законодавством, незалежно від їх застосування в конкретній справі [7, с. 243–244].

На сьогодні існує потреба в удосконаленні й оптимізації національного законодавства, яке регулює інститут конституційної скарги. Зокрема, необхідно, дослухавшись до думок і порад науковців, у тому числі одного з чинних суддів Конституційного Суду України М. Гультая, внести зміни до ч. 4 ст. 55 Конституції

Україні таким чином, щоб зазначена стаття містила положення щодо вичерпання особою всіх національних засобів судового захисту як умови прийнятності конституційної скарги, що буде підставою для подання конституційної скарги. Або, врахувавши думки інших учених, прийняти окремий закон України, який буде регулювати інститут конституційної скарги.

Потрібно роз'яснити процедуру розгляду конституційних скарг, прав та обов'язків її суб'єктів, строків розгляду справ такої категорії, доповнивши Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 №2136-VIII. Варто звернути увагу й на положення ст. 56, яка виключає із суб'єктів права на конституційну скаргу юридичних осіб публічного права, принаймні щодо надання такого права органам місцевого самоврядування.

Доречним може бути надання права звернення з конституційною скаргою кожному дієздатному громадянину, який вважає, що певна законодавча норма не відповідає Конституції України, а не лише тим особам, які виступають стороною судового процесу і вже пройшли всі судові інстанції. Така законодавча новела дала б можливість всім громадянам брати участь у законотворчій діяльності.

Варто розширити предмет звернення особи з конституційною скаргою, закріпивши на законодавчому рівні можливість перевірки на конституційність не лише законів України, але й інших нормативно-правових актів, серед яких, наприклад, нормативні акти міністерств, інших органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцевих державних адміністрацій. Це забезпечить недопущення прийняття нормативних актів, які б суперечили Конституції України, або б містили такі положення, які будь-яким чином порушують чи обмежують права, свободи та законні інтереси як фізичних, так і юридичних осіб. Для цього необхідно дослідити та в деяких випадках запозичити практику іноземних держав у цьому питанні.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На сьогодні функціонування інституту конституційної скарги в Україні є важливою гарантією забезпечення конституційного права на судовий захист прав та свобод людини і громадянина, яка сприятиме зміцненню демократії в українському суспільстві. Проте для того, щоб цей інститут міг продемонструвати свою реальну суть і мету впровадження, необхідно узгодити законодавство таким чином, щоб забезпечити повноцінне і гарантоване право для кожно-

го громадянина звернутися до Конституційного суду України з конституційною скаргою, якщо особа вважає, що прийнятий нормативно-правовий акт чи його окремі положення суперечать Основному Закону та порушують чи обмежують права і свободи громадян, зокрема:

1) внести зміни до ч. 4 ст. 55 Конституції України, закріпивши положення щодо вичерпання особою всіх національних засобів судового захисту як умови прийнятності конституційної скарги або прийняти окремий закон для регулювання цього інституту;

2) роз'яснити в Законі України «Про Конституційний Суд України» процедури розгляду конституційних скарг, прав та обов'язків її суб'єктів, строків розгляду справ такої категорії;

3) звернути увагу на положення ст. 56 наведеного вище закону, яка виключає із суб'єктів права на конституційну скаргу юридичних осіб публічного права, в тому числі органів місцевого самоврядування;

4) доречно надати право звернення з конституційною скаргою кожному дієздатному громадянину, а не лише тим особам, які виступають стороною судового процесу і пройшли всі інстанції;

5) розширити предмет звернення особи з конституційною скаргою, до якого включити не лише закони України, але й інші нормативно-правові акти.

Список використаних джерел

1. Гультай М.М. Захист прав і свобод людини і громадянина Конституційним Судом України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. №4. С. 21–40.

2. Петришин О.В., Барабаш Ю.Г., Серьогіна С.Г., Бодрова І.І. Проблеми і перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія. К.: Атіка-Н, 2010. 108 с.

3. Індивідуальна конституційна скарга до Конституційного Суду України. *Матеріали міжнародної конференції в Конституційному Суді України*, 11. 09. 2018. офіційний сайт КСУ — [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/u-ksu-vidbulas-mizhnarodna-konferenciya-individualna-konstytuciynna-skarga-do-konstytuciynogo>.

4. Романченко Т., Корнюк В. Інститут конституційної скарги не створює інструменту для перегляду остаточного рішення. *Закон і бізнес*. 2019. №11 (1413). [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://zib.com.ua/ua/136926-institut-konstituciynoi-skargi-ne-stvoryue-instrumentu-dlya.html?fbclid=IwAR0s8dFXUeyZqoEPfPu7iA1rW7GqcuKm0c7tRS8GXkj1V_SktNv_dGILxFAQ

5. Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 74–81.

6. Гультай М.М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України. *Часопис Київського університету права*. 2012. №2. С. 85–90.

7. Остапенко В.В. Конституційна скарга у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина. *Форум права*. 2016. № 4. С. 240–251. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_40.

Стаття надійшла до редакції 14 квітня 2019 р.

УДК 342.71

DOI 10.33111/lre.2019.18.053

О. О. Сподинський*,
аспірант кафедри
конституційного права та прав людини
Національна академія внутрішніх справ

БІПАТРИЗМ В КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті розглянуто поняття міграційної політики та біпатризму (подвійного громадянства). Окреслено сучасні міграційні ситуації в світі, на Європейському континенті та в Україні. Розглянуто чинники та наслідки міжнародної міграції, її значення для розвитку та безпеки. Досліджено надбання спільної міграційної політики Європейського Союзу. Проаналізовано окремі теоретичні аспекти формування державної міграційної політики як в Україні, так і в зарубіжних країнах, зокрема, щодо пошуку та обґрунтування можливостей врегулювання проблем, пов'язаних з інститутом біпатризму. Окрему увагу приділено загальним перспективам та подальшому удосконаленню міграційної політики України.

Ключові слова: біпатризм, міграційна політика, імміграція, мігранти, внутрішньо переміщені особи.

* Spodynskiy O. O., PhD Student of Constitutional Law and Human Rights Department at the National Academy of Internal Affairs

BIPATRISM IN THE CONTEXT OF MIGRATION POLICY OF UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

** Науковий керівник: завідувач кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ, д.ю.н., доцент Калиновський Б.В.