КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ТА ЙОГО РОЛЬ У МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ І ЗАХИСТУ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ

ВАВРИНЧУК Микола Пророкович - завідувач кафедри права, кандидат політичних наук, доцент, Хмельницький національний університет
https://orcid.org/0000-0002-8401-5562
ТАРАСЕВИЧ Тетяна Юріївна - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри права, Хмельницький національний університет.
https://orcid.org/0000-0002-3860-9909
КОГУТ Ольга Володимирівна - доцент кафедри права, кандидат юридичних наук, доцент, Хмельницький науціональний університет
Orcid 0000-0001-9164-5477
УДК 342.565.2
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.5

Конституційна скарга є важливим інструментом для забезпечення верховенства права і захисту конституційних прав громадян. Цей механізм допомагає уникнути зловживань влади, недотримання конституційних норм і забезпечує громадянам можливість відстоювати свої права в судовому порядку. У результаті це сприяє зміцненню правової демократії та захисту прав і свобод людини. Конституційна скарга допомагає громадянам захищати свої конституційні права та свободи від порушень з боку владних органів. У світі, де існують загрози для громадянських прав і свобод, цей механізм залишається критичним. Зазначений правовий інструмент фактично є засобом обмеження влади та надає можливість контролювати дії владних органів, перевіряючи їх на відповідність конституційним нормам. Відтак, конституційна скарга є важливою складовою демократії, оскільки підтримує принцип верховенства права і сприяє розбудові судової системи, яка гарантує рівність перед законом та справедливий судовий процес. Аналізуючи законодавство України та практику діяльності Конституційного Суду, можна підтверджувати ефективність конституційної скарги як процесуального засобу захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Без впровадження реально дієвого інституту конституційної скарги неможливо системно забезпечити верховенство Конституції України та гарантувати становлення конституціоналізму. Конституційна скарга виступає гарантією прав та свобод людини і громадянина, гарантією розвитку демократії на конституційних засадах, компонентом верховенства права у вигляді забезпечення втілення в законодавстві принципів права. Крім того, конституційну скаргу варто розглядати не просто як ще один механізм судового захисту, а як засіб впливу на якість чинного законодавства.

Ключові слова: права і свободи, механізм захисту, конституційна скарга, конституціоналізм, право на конституційну скаргу, прийнятність конституційної скарги

Постановка проблеми

Конституційна юстиція посідає чільне місце в національній системі захисту прав і свобод, утверджуючи права і свободи людини шляхом здійснення функцій негативного законодавця та створюючи умови для безпосереднього захисту прав і свобод за результатами конституційного провадження, водночас чинний інститут конституційної скарги, через занадто високі вимоги до формальної та матеріальної (змістовної) якості конституційної скарги, передовсім сформовані практикою Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відкриття/відмову у відкритті конституційного провадження у справі, є малодоступним інструментом, містить формально-юридичні недоліки, що зменшують

доступність конституційної скарги, а також фактично не є засобом юридичного захисту, оскільки за наслідками конституційного провадження суб'єкт права на конституційну скаргу не отримує безпосереднього відновлення свого порушеного конституційного права, а так само не отримує підстав для такого відновлення в порядку перегляду остаточного судового рішення за виключними обставинами (за винятком пом'якшення чи скасування юридичної відповідальності за результатами конституційного провадження).

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Проблеми впровадження інституту конституційної скарги в Україні, неодноразово порушувалися в працях вітчизняних учених-правників, зокрема, К. Айріян, О. Білоскурської,Т. Бринь, Ю. Барабаша, А. Головіна, М. Гультая, П. Євграфова, В. Кампа, В. Копчи, М. Костицького, В. Лемака, Л. Наливайко, В. Нестеровича, О. Петришина, Т. Подорожньої, А. Селіванова, С. Серьогіної, В. Скоморохи, А. Стрижака, М. Тесленко, П. Ткачука, А. Чепік-Трегубенко, В. Шаповала, Н. Шаптали, С. Шевчука. Безпосередньо проблеми ефективності інституту конституційної скарги як гарантії захисту прав і свобод людини розглядали такі науковці, як О. Владикін, В. Городовенко, В. Друзь, Н. Кучерук, В. Остапенко. Незважаючи на суттєві теоретичні напрацювання, у яких автори намагалися дослідити окремі аспекти інституту конституційної скарги (правова природа конституційної скарги, види її прояву, моделі конституційної скарги і т.і.), залишається дискусійним і потребує дослідження питання реалізації права на конституційну скаргу у зв'язку з початком їх розгляду Конституційним Судом України і наявною практикою.

Метою статті є з'ясування актуальної проблематики функціонування інституту конституційної скарги в Україні та складення рекомендацій, спрямованих на вирішення виявлених проблем, підвищення ефективності конституційної скарги як національного засобу юридичного захисту, а також покращення правового становища суб'єкта права на конституційну скаргу.

Виклад основного матеріалу

Важливою умовою вирішення в Україні завдань, пов'язаних із втіленням у життя принципу формування демократичної правової держави, є створення дієвого механізму охорони й захисту основних прав і свобод. Це завдання повністю відповідає положенням Конституції України, сформульованим у ст. 55 про забезпечення прав громадян правосуддям, судовий захист прав громадян від неправомірних посягань та обмежень [1], зокрема від порушень внаслідок прийняття неконституційних положень законів та інших правових актів. Тож держава має прагнути до створення ефективної моделі, здатної забезпечити такий захист. Це дуже важливий засіб юридичного захисту конституційних прав особи. Як і звернення до Європейського суду з прав людини, звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою покликане відігравати в певному сенсі екстраординарне, виключне призначення та може бути реалізоване, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту будуть вичерпані. Однак виключне призначення конституційної скарги не повинно дорівнювати нездійсненному. Так само публічний ефект конституційної скарги не має підміняти її практичну значущість для особи-заявника. Показово, що вирішення окреслених проблем потребує функціональної взаємодії різних органів держави, об'єднання їхніх зусиль у здійсненні визначального обов'язку держави – утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Для широкого загалу конституційна скарга досі залишається чимось занадто складним і дуже далеким. Варто зауважити, що певною мірою саме необізнаністю наших співгромадян можна пояснити, чому так і не сталося прогнозованого багатьма шквалу конституційних скарг: за даними щорічних інформаційних доповідей Конституційного Суду України [2], з моменту запровадження інституту конституційної скарги в Україні кількість конституційних скарг, що за формою не відповідали вимогам законодавства, а отже, були повернуті заявникам Секре-

таріатом Конституційного Суду України, сягає значних показників. Зокрема, у 2023 році кількість таких скарг склала 190 загальної кількості поданих конституційних скарг 412 [3]. У 2022 році цей показник сягав 140 скарг, що за формою не відповідали вимогам законодавства, тоді як загальна кількість поданих конституційних скарг становила 248 [4]. Показник 2021 року становив 245 скарг, що не відповідали за формою вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України» за 484 подані конституційні скарги загалом [5]. Водночас в інформаційній доповіді КСУ за 2020 рік відповідних статистичних даних наведено не було [6]. Відповідно до статистичних відомостей Конституційного Суду України станом на 30 квітня 2024 року до Конституційного Суду України надійшло 145 конституційних скарг, із яких 76 було повернуто у зв'язку з невідповідністю скарги за формою до вимог законодавства [7].

Інститут конституційної скарги в механізмі захисту прав людини відіграє важливу роль, у першу чергу, за кількома ключовими аспектами: конституційне провадження за конституційною скаргою передбачає два етапи, на яких конституційна скарга перевіряється на відповідність до вимог законодавства.

Перший етап перевірки скарги – попередня перевірка в порядку ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України». На цьому етапі перевірку скарги здійснює Секретаріат Конституційного Суду України та приймає рішення про повернення конституційної скарги заявнику або передає скаргу для подальшого розгляду судді – доповідачу. Критерій доступу до конституційного провадження, який застосовується на цьому етапі, має назву «відповідність скарги за формою». Саме на цьому етапі половина поданих конституційних скарг повертаються через невідповідність за формою. Важливо враховувати, що на цьому етапі конституційна скарга може бути подана повторно за умови виправлення особою невідповідностей до вимог законодавства та дотримання строків звернення до Конституційного Суду України. Другий етап «фільтрації» скарг – перевірка на відсутність підстав для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачених статтею 62 Закону України «Про Конституційний Суд України». Відповідні фільтри застосовуються до тих скарг, які були передані на розгляд судді-доповідачу після перевірки Секретаріатом. Під час зазначеного етапу конституційна скарга перевіряється, зокрема на відповідність до критеріїв прийнятності – специфічним, притаманним лише конституційній скарзі вимогам, визначеним у ст.77 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Оцінюючи практичну реалізацію інституту прийнятності конституційної скарги, можна стверджувати, що функціонал дієвої та ефективної конституційної скарги полягає в захисті прав людини, а не лише перевірці конституційності закону. Майже 50 відсотків конституційних скарг щороку повертаються через невідповідність за формою. Це свідчить про наявність як жорсткого фільтра конституційної скарги за формою, так і низької обізнаності населення щодо порядку і підстав для звернення до КСУ. У цьому контексті органи конституційної юрисдикції, такі як конституційні суди, розглядаються як ключові інституції для забезпечення верховенства закону і захисту конституційних прав. Вони повинні бути готові забезпечувати актуальний та справедливий захист прав громадян. За такої моделі особа, яка звертається до Конституційного Суду України, природно керується прагненням захистити власні права, отримати відшкодування та повернути відносини до попереднього стану, який передував застосуванню неконституційних положень закону України. Це, звісно, не виключає і не заперечує публічного ефекту конституційної скарги, але визначає змістовний наголос, передусім, на її дієвості як засобу юридичного захисту конституційних прав особи-заявника. У цьому аспекті важливо ідентифікувати проблеми, які можуть (якщо їх не вирішити) нівелювати практичну значущість конституційної скарги саме для особи-заявника. Конституційні суди, як правило, мають важливу роль у розгляді таких скарг. Вони аналізують представлені аргументи, порівнюють їх з конституційними нормами і вирішують, чи порушено конституцію. Якщо суд приходить до висновку, що дії чи рішення владних органів суперечать Конституції, вони

можуть скасовувати такі дії або рішення і відновлювати порушені права громадян.

Науковці-практики зауважують, що функціонування інституту конституційної скарги доповнює зміст принципу прямої дії норм Конституції України, оскільки гарантує скаржникові захист прав і свобод безпосередньо на підставі конституційних норм і тоді, коли був застосований закон, який цим нормам суперечить. Внаслідок цього суб'єкт права на конституційну скаргу може усвідомити цінність конституційних положень у сфері основоположних прав, почуваючи себе в правовій безпеці, навіть якщо було ухвалено неконституційний законодавчий акт [8, с. 258].

Загальновідомо, що конституційна скарга подається щодо закону, що стосується конституційних прав і свобод людини. На кожному етапі розвитку суспільства на перший план виходить захист певної групи конституційних прав і свобод. Так, останнім часом Конституційний Суд України велике значення надає захисту такій групі конституційних прав, як соціальні права. Найчастіше в конституційних скаргах, що подаються до органу конституційної юрисдикції, порушуються такі соціальні питання, як пільги та пенсійне забезпечення. Можна назвати кілька останніх зареєстрованих конституційних скарг: Снєжки Ю.В. 18/414 (19) від 21.01.2019 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 4 ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 р. № 2262–XII; Біронти М.П. 18/226 (19) від 14.01.2019 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII, яким внесено зміни до ст.ст. 14, 15, 16 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантій їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. № 3551–XII [9]. Зауважимо, що соціальні права визнані на міжнародному рівні, наприклад, Загальна декларація прав людини проголошує право на соціальне забезпечення, соціальний захист (ст. 25). У свою чергу, на національному рівні реалізація таких прав залежить від наявних у держави ресурсів.

Венеціанська комісія є міжнародним органом, котрий надає консультації та експертну допомогу в справах конституційного права державам, які працюють над конституційними реформами чи питаннями правозахисту. Вона є однією з найавторитетніших організацій у сфері конституційного права та демократії. Венеціанська комісія відзначає, що «повна модель інституту конституційної скарги» є важливою складовою демократичного суспільства та правової держави. Це означає, що органи конституційної юрисдикції, такі як конституційні суди чи інші органи, мають повний обсяг правових повноважень для розгляду конституційних скарг і прийняття відповідних рішень. Органи, які розглядають конституційні скарги, мають бути незалежними від владних органів та політичного тиску, що дозволяє забезпечити об'єктивність та справедливість рішень. Процедури розгляду конституційних скарг повинні бути відкритими і доступними для громадян, це важливо, щоб забезпечити прозорість процесу та можливість громадян відстоювати свої права.

Підтримка Венеціанською комісією повної моделі інституту конституційної скарги пояснюється не лише тим, що вона гарантує всебічний захист конституційних прав, але і тим, що вона відзначає субсидіарний характер засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини. Такий підхід важливий із точки зору вирішення питань прав людини на національному рівні, а також сприяє зменшенню навантаження на Європейський суд з прав людини в Страсбурзі [10].

Принцип утвердження і забезпечення захисту конституційних прав і свобод є наріжним каменем конституційного ладу України, що знайшов своє відображення в статті 3 Конституції України [1]. Стаття 3 Конституції України, встановлюючи утвердження і забезпечення прав і свобод людини головним обов'язком держави та визначаючи права і свободи людини та їх гарантії змістом і спрямованістю діяльності держави, має особливий системоутворюючий зміст у тексті Конституції. В аспекті телеологічного та аксіологічного тлумачення, інші норми Кон-

стиції України не можуть бути прочитані без урахування змісту статті 3 Конституції України. «…суспільство, у якому права і свободи людини і громадянина не гарантовано та не здійснено поділу влади, не має конституції в її сутнісному розумінні. Таким чином, Конституція України буде відповідати своїй природі та функціональному призначенню лише тоді, коли поділ влади та гарантії прав і свобод будуть адекватно відображені в її тексті й належним чином реалізуватимуться на практиці», робив висновок Конституційний Суд України [2].

Висновки

Надання фізичним та юридичним особам права звернення з конституційною скаргою є проявом конституціоналізму та демократичного устрою нашої держави. Разом з тим, механізм звернення, розгляду конституційної скарги, алгоритмії прийнятності, механізм правового регулювання виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами потребує суттєвого вдосконалення. На нашу думку, ефективність цього конституційно-правового інституту буде значно вищою в разі запровадження повної, а не нормативної конституційної скарги, що, у свою чергу, також підвищить відповідальність суб'єктів правотворчості, правозастосування, захист прав людини та авторитет Конституції України.

Література

1.Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. Голос України від 13.07.1996 – № 128. [2] Пункт 8 Висновку Конституційного Суду України від 16.12.2019 р. № 7-в/2019.

2. «Про Конституційний Суд України»: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII/ *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення 07.05.2024 р.).

3.Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2023 рік. Затверджено Постановою Конституційного Суду України від 9 квітня 2024 року № 8-п/2024. *Офіційний вебсайт Конституційного Суду України*. URL:https://ccu.gov.ua/sites/default/files/shchorichna_informaciyna_dopovid_2023.pdf (дата звернення 07.05.2024 р.).

4.Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2022 рік. Затверджено Постановою Конституційного Суду України від 29 червня 2023 року № 8-п/2023. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://heyzine. com/flipbook/1c6fea83f2.html#page/100 (дата звернення 07.05.2024 р.).

5.Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2021 рік. Затверджено Постановою Конституційного Суду України від 16 червня 2022 року № 13-п/2022. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/ sites/default/files/dopovid.pdf (дата звернення 07.05.2024 р.).

6.Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2020 рік. Затверджено Постановою Конституційного Суду України від 29 червня 2021 року № 4-п/2021. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid_2020.pdf (дата звернення 07.05.2024 р.).

7.Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України, та їх опрацювання станом на 30 квітня 2024 року. Офіційний вебсайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-skargy-shchonadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-ta-yih-opracyuvannya-55 (дата звернення 07.05.2024 р.).

8.Гультай М.М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: курс лекцій. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 270 с.

9.Конституційний Суд України. Конституційні скарги. URL: http://www.ccu.gov.ua/konstytuciyni-skargy (дата звернення 25.01.2019).

10. Дослідження щодо прямого доступу до конституційної юрисдикції: Венеціанська комісія, CDL-AD(2010)039rev, 27 листопада 2011 року. URL: http://www.venice.coe/

11.Барабаш Ю., Бориславська О. Конституційна юриспруденція (офіційна конституційна доктрина) в Україні: проблеми становлення. Право України. – К., 2023. – № 7. С. 53 – 69.