

The right of Ukrainian citizens to apply to the European Court of Human Rights in the context of introduction a constitutional complaint

Право громадян України на звернення до Європейського суду з прав людини у контексті запровадження інституту конституційної скарги

Olha Zastavna

Key words:

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, effective remedy, constitutional complaint, the Constitutional Court of Ukraine.

Ключові слова:

Конвенція про захист прав людини і основних свобод, Європейський Суд із прав людини, ефективні засоби правового захисту, конституційна скарга, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми. Запровадження інституту індивідуального звернення людини до органу конституційної юстиції (конституційної скарги) в Україні перебуває у руслі інтеграції України в європейську правову систему, відповідає сучасним тенденціям діяльності конституційних судів і міжнародним стандартам захисту прав людини. Водночас такий крок надасть Конституційному Суду України значення ще однієї, «останньої» судової інстанції національного судового захисту прав та свобод людини. І поки залишаються відкритими питання, чи зможе цей без сумніву важливий засіб захисту прав людини стати доступним, ефективним та реальним не тільки в теорії, але й на практиці, чи не перетвориться він на просту перешкоду для звернення до міжнародних правозахисних інституцій. У цьому контексті особливої актуальності набуває визначення гарантій і запобіжників, що допоможуть уникнути такого розвитку подій в українській державі.

Стан дослідження проблеми. Проблематика захисту прав та свобод людини і громадянина органами конституційної юстиції, а також спеціалізованими міжнародними інституціями ставала предметом досліджень таких науковців: М. Авдеева, Ю. Барабаш, Ю. Бисага, Т. Бринь, А. Головін, М. Гультай, П. Євграфов, М. Костицький, В. Остапенко, О. Петришин, М. Савчин, О. Садовська, А. Селіванов, С. Серьогіна, А. Стрижак, М. Тесленко, П. Ткачук, Ю. Томаха, В. Шаповал, С. Шевчук. Однак вкрай рідко ці питання вивчалися комплексно, у взаємозв'язку й взаємодії, доки залишаються дискусійними прогнозовані наслідки запровадження в Україні індивідуальної конституційної скарги для ефективного функціонування цілісного механізму захисту прав та свобод людини і громадянина.

Метою статті є аналіз особливостей реалізації права особи на звернення до Європейського суду з прав людини через призму реалізації права на індивідуальну конституційну скаргу та обґрунтування висновків щодо взаємного впливу цих двох механізмів на ефективність, належність і реальність захисту прав та свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Коло прав і свобод людини постійно розширюється та декларується на міжнародному, регіональному і національному рівнях. Безперечно, одним із найбільших досягнень світового співтовариства у XX сторіччі стало створення міжнародних механізмів гарантій основних прав і свобод людини, що знайшли своє вираження та закріплення через загальносвітове визнання міжнародних договорів із прав людини, а також спеціальних органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням основних прав і свобод людини.

Із цього приводу відомий англійський вчений, уродженець Львівщини, Г. Лаутерпахт, один із фундаторів сучасного міжнародного права прав людини, зазначав: «<...>людина з об'єкта міжнародного співжиття повинна перетворитися на суб'єкт міжнародного права». Такі ідеї, ясна річ, були на той час справді революційними, радикальними, оскільки з них уперше випливало і право окремої людини скаржитись на державу до певної міжнародної інституції у разі порушення її державою прав, зафіксованих у міжнародних договорах¹.

¹ Lauterpacht H. an International Bill of the rights of Man. Ny., 1945. p. 78, 82, 94–95.

З часу видання праць Г. Лаутерпахта донині його ідеї не тільки були підтримані й утверджені в доктрині міжнародного права, але й втілені у практиці функціонування міжнародних правозахисних інституцій. Чи не найбільш ефективним із-поміж таких органів контролю за повсюдним і постійним дотриманням прав людини є Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ або Суд), створений у межах системи гарантій прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (далі – Конвенція або ЄКПЛ)².

ЄСПЛ може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї (ст. 34 Конвенції). Водночас міжнародний контроль, здійснюваний Європейським судом із прав людини, має відігравати допоміжну, субсидіарну в часі і за обсягом роль щодо діяльності компетентних національних органів влади. Тобто здійснення контролю і втручання з боку ЄСПЛ відбувається лише в тому разі, якщо внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод виявляться недостатніми.

У зв'язку з цим у ст. 35 Конвенції серед вимог, що пред'являються до скарги до ЄСПЛ, першою назване правило (вимога) про вичерпання національних засобів правового захисту. Її мета полягає в тому, щоб дати змогу національним органам, перш за все, судам, запобігти або виправити передбачувані порушення Конвенції.

Варто зауважити, що практикою Суду вироблено деякі підходи до розуміння інституту вичерпності національних засобів юридичного захисту. Так, ЄСПЛ зазначає, що заявники мають вичерпати лише ті наявні національні засоби захисту, до яких вони мають доступ безпосередньо і які на час подій були ефективними як теоретично, так і практично, тобто які були доступними, здатними забезпечити відшкодування завданої їм шкоди і які передбачали перспективи успішного розгляду справи («Сейдович проти Італії»; «Паксас проти Литви»), тобто п. 1 ст. 35 вимагає вичерпання лише тих засобів юридичного захисту, які є здатними прямо виправляти подані скарги («Ремлі проти Франції»).

Разом із тим засіб захисту не має бути екстраординарним, тобто залежати від розсуду відповідних органів влади («Кудла проти Польщі», п. 157, «Ефименко проти України», п. 47). Так, у рішенні у справі «Аксу проти Туреччини» (п. 95) Європейський суд зазначає, що можливість використання засобів захисту для визнання їх ефективності не має бути невинуватено ускладнена діями чи бездіяльністю органів влади держави-відповідача.

Стосовно конституційної скарги Суд вирішив, посилаючись на держав-учасниць, що пряме звернення до Конституційного Суду є засобом юридичного захисту, що має бути застосованим, але в тому разі, якщо ця заява підвідомча Конституційному Суду цієї держави (*Union Alimentaria Sanders SA v. Spain*; *S.B. and Others v. Belgium*). Тобто останній, відповідно до внутрішнього права держави, має бути наділений повноваженнями розглядати цю справу по суті, поновлювати порушене право та надавати відшкодування шкоди громадянам.

У державі, в якій компетенції Конституційного Суду обмежуються контролем за дотриманням конституційності і за ієрархічною сумісністю юридичних норм, звернення до Конституційного Суду є обов'язковим у розумінні ст. 35 § 1 Конвенції, якщо заявник піддає сумніву якесь законодавче або нормативне положення як таке, що суперечить Конвенції (*Grišankova and Grišankovs v. Latvia*; *Liepājnieks v. Latvia*). Між тим, це звернення не є ефективним, якщо позивач скаржиться лише на дії чи бездіяльність посадових осіб, неправильне тлумачення або застосування правових норм, які не є неконституційними (*Smirnov v. Russia*; *Szott-Medyńska and others v. Poland*).

Водночас правило вичерпності національних засобів юридичного захисту не є абсолютним та не може бути застосованим автоматично. Аналізуючи судову практику Суду, М. Авдєєва підсумовує, що ЄСПЛ має брати до уваги не лише наявність формальних засобів юридичного захисту у правових системах держав, але також загальні юридичні та політичні умови, в яких вони функціонують, та конкретні обставини заявників³ (*Kuric and others v. Slovenia*; *Orchowski v. Poland*). Суд вирішує, чи зробив заявник для вичерпання внутрішніх засобів захисту усе, що можна було розумно від нього очікувати. Якщо у конкретному ви-

² Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

³ Авдєєва М. Проблема вичерпання національних засобів юридичного захисту у практиці Європейського суду з прав людини. URL: <https://precedent.in.ua/2016/06/09/problema-vycherpannya-natsionalnyh-zasobiv-yurydychnogo-zahystu-u-praktytsi-yeuropejskogo-sudu-z-prav-lyudyu>.

падку вимога до заявника щодо вичерпання національних засобів захисту на практиці була б нерозумною і становила б непропорційну перешкоду для здійснення ним права на подання індивідуальної Заяви, Суд постановляє рішення про звільнення заявника від цього обов'язку (Veriter v. France).

В Україні інститут конституційної скарги запроваджено у 2016 р. Законом від 02.06.2016 р. «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», яким ст. 55 Конституції було доповнено ч. 4 такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Окрім того, з'явилася ще одна ст. 151-1, відповідно до якої 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 вичерпано⁴. З метою узгодження із Конституцією України законодавства, що регулює діяльність Конституційного Суду України, 13.07.2017 р. було прийнято Закон «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон)⁵.

Порівняльний аналіз норм вітчизняного законодавства та законодавства зарубіжних країн, в яких діє інститут конституційної скарги (Австрія, Албанія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, Швейцарія, Російська Федерація, Латвія тощо), дає змогу зробити деякі висновки.

1. В Україні конституційна скарга є неповною нормативною конституційною скаргою⁶, котра пов'язана з розглядом конкретної справи.
2. Закон України «Про Конституційний Суд України» звужує право на конституційну скаргу за суб'єктами права на конституційну скаргу – виключаються юридичні особи публічного права, зокрема органи місцевого самоврядування. Водночас ст. 151-1 Конституції не містить таких обмежень.
3. Кресіна цілком слушно зауважує, що не мають права звертатися до Конституційного Суду України ні суди, які у процесі розгляду справи можуть виявити сумніви в конституційності закону, що підлягає застосуванню, ні прокурори, що беруть участь у справі⁷.
4. Конституційний Суд відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги (ст. 77 Закону). Крім того, Суд у виняткових випадках може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши наказ⁸. При цьому не зовсім зрозуміло, яким чином ще на етапі вирішення питання про відкриття конституційного провадження можна встановити факт наявності зловживання правом на подання скарги. Не зрозуміло, які випадки можуть вважатися винятковими. Такі положення Закону не відповідають принципу правової визначеності, який передбачає, що закон має бути сформульований таким чином, щоб кожен суб'єкт його застосування міг чітко усвідомлювати його зміст.
5. Правові наслідки задоволення конституційної скарги мають бути аналогічними тим, що передбачені чинним кримінальним, адміністративним, цивільним і господарським процесуальним законодавством у разі визнання неконституційним закону, який застосовувався під час прийняття рішення у відповідних справах, а саме стати підставою для перегляду судового рішення за виключними обставинами.

У цьому контексті варто наголосити, що повноваження органу конституційної юрисдикції в Україні обмежуються виключно вирішенням питання конституційності закону, який застосовувався в остаточному судовому рішенні у справі. Саме тому КСУ не переглядає цю справу ані по суті, ані щодо дотримання процесуальних норм, а тому не може вважатися додатковою касаційною або апеляційною інстанцією в системі судів загальної юрисдикції.

⁴Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.

⁵Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

⁶Саутін Ю. Новий конституційний формат діяльності Конституційного Суду України: конституційна скарга. Право України. 2016, № 7. С. 19–23.

⁷Кресіна І. Чи буде КСУ судом конституційним? URL: <http://www.golos.com.ua/article/283037>.

⁸Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.

Таким чином, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» було поставлено крапку у дискусії вчених щодо доцільності запровадження в Україні конституційної скарги. Громадяни отримали ще один надважливий засіб захисту їх прав та основоположних свобод. І важливість такого кроку важко переоцінити, адже, як говорив відомий німецький фахівець конституційного права П. Геберле, «саме громадян варто вважати головними гарантами конституційних цінностей»⁹.

Конституційна скарга відіграє ще одну важливу роль – дає змогу особі вступати у правовий спір із державою та її органами, тим самим інтегруючи громадян у процес управління державою. Водночас запровадження цього інституту дає змогу змінити парадигму мислення, оновити за змістом та формою конституційне правосуддя, забезпечити розвиток доктрини і практики діяльності органу конституційної юрисдикції через призму реалізації основоположних прав та свобод щодо захисту людини від держави¹⁰. Часто саме держава є основним порушником прав людини, адже, ухвалюючи закони та підзаконні акти (або не ухвалюючи їх), вона нівелює сенс, сутнісний зміст таких прав.

Тут цілком доречно згадати ситуацію із місцевими референдумами в Україні. Ще із 2013 р. Верховна Рада України, прийнявши Закон України «Про всеукраїнський референдум»¹¹, визнала таким, що втратив чинність, Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», таким чином «забувши», залишивши поза межами законодавчого регулювання місцеві референдуми. Уже понад 5 років громадяни фактично не можуть реалізувати своє гарантоване Конституцією України право шляхом місцевого референдуму вирішувати питання місцевого значення, а громади позбавлені однієї з найважливіших форм місцевої демократії. Аналогічною є ситуація із правом громадян збиратися мирно: крім конституційного закріплення, відсутнє будь-яке інше нормативне регулювання, а це призводить або до повної неможливості реалізації, або до звуження змісту права на мирні зібрання, неможливості протидіяти зловживанню з боку органів влади (уже не кажучи про вкрай необхідну реакцію законодавця на новітні форми і методи зібрань).

Водночас індивідуальна скарга не позбавлена недоліків. Харківські фахівці конституційного права у своїй монографії виділяють такі з них:

- скарга може призвести до перевантаженості конституційного суду, недотримання строків розгляду справ;
- судді конституційного суду, піддаючи контролю рішення інших інстанцій, можуть ставати не «суддями законів», а «суддями суддів»¹².

В. Шаповал звертає увагу на те, що «інститут конституційної скарги ускладнить шлях до Європейського суду з прав людини. Усі ці скарги підуть до Конституційного Суду. Але нині часто трапляється так, що тільки Європейський суд із прав людини вирішує справу по суті, без політики»¹³.

Загалом позитивних аспектів засадничого основоположного характеру у запровадженні конституційної скарги набагато більше, ніж можливих негативних ризиків. Недарма цей правозахисний інститут застосовується дуже широко і становить переважну частину справ, що розглядаються органами конституційного правосуддя багатьох країн, витримуючи критику.

Про справжнє значення інституту конституційної скарги у контексті можливості звернення громадян України до Європейського суду з прав людини можна буде зробити висновки після формування практики розгляду таких скарг Конституційним Судом України. Станом на кінець 2017 р. до КСУ надійшло 435 індивідуальних скарг (набагато менше очікуваної кількості), а рішень щодо них прийнято – 0!!! Загалом за 2017 р., попри наявність фінансування та фактично повноважного складу суду, ним прийнято 3 (!!!) рішення. Вважаємо, що набрання чинності новим законом «Про Конституційний Суд України» у серпні 2017 р. не може повною мірою виправдати таку «активність» єдиного органу конституційної юстиції в Україні.

⁹Геберле П. Загальні проблеми конституційного права та Конституційного Суду на матеріалі «німецької моделі» із погляду на Україну. Вісник Конституційного Суду України. 2001. № 6. С. 59.

¹⁰Шевчук С. Суді загальної юрисдикції часто не бачать фундаментальної природи конституційних прав та застосовують лише закони. URL: http://zib.com.ua/ua/126549-suddya_ksu_stanislav_shevchuk_suddi_chasto_ne_bachat_fundame.html.

¹¹Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 40-45. Ст. 634.

¹²Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : моногр. / О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова. К. : Атіка-Н, 2010. С. 37–38.

¹³Чи потрібне українцям право на конституційну скаргу? URL: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24460869.html>.

Для того, аби реалізувати своє істинне сутнісне призначення, стати ефективним та доступним засобом захисту прав людини і теоретично, і практично, Конституційний Суд має бути дієвим, але не тільки. Його рішення мають стати зразком захисту принципів верховенства права, демократизму, гуманізму, рівності та справедливості, джерелом зміни парадигми мислення із нормативістської моделі на природно-правову. В іншому разі замість важливого правозахисного інституту Конституційний Суд перетвориться на додаткову перешкоду на шляху до захисту основоположних свобод людини, а замість розвантаження роботи ЄСПЛ на ту частину справ щодо України, яка стосувалась порушення прав та свобод неконституційними законами, сформується додатковий відсоток справ, що стосуватимуться неефективності роботи КСУ і надмірної тривалості розгляду ним справ.

Висновки. Підсумовуючи усе сказане вище, автор вважає за доцільне зробити такі висновки.

Для реалізації повною мірою інститутом конституційної скарги як одного із засобів захисту основних прав людини від свавілля властей свого призначення та узгодження її функцій з європейськими стандартами варто внести зміни до законодавства України:

- визнати предметом індивідуальної скарги закони та інші нормативні акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- визнати органи місцевого самоврядування суб'єктами права на конституційну скаргу;
- скасувати повноваження Конституційного Суду України на етапі вирішення питання відкриття конституційного провадження відмовляти у такому відкритті на основі наявного зловживання правом на подання скарги як таке, що не відповідає принципу правової визначеності.

Варто пам'ятати, що важливим є не стільки законодавче регулювання діяльності КСУ, скільки кардинальна зміна мислення суддів у бік захисту основоположних цінностей – гідності людини, свободи, рівності, справедливості, верховенства права, демократії.

Конституційний суд України вважатиметься ефективним засобом правового захисту у розумінні ст. 35 Конвенції за таких умов:

- заява є підвідомчою КСУ (порушення його фундаментальних прав та свобод відбулося внаслідок дії неконституційного Закону);
- практика розгляду КСУ конституційних скарг продемонструє його ефективність і доступність не тільки в теорії, але і на практиці (розгляд відбуватиметься в розумні строки; громадяни зможуть розраховувати на вирішення їх справи по суті і поновлення порушених чи обмежених прав).

Звернення до Конституційного Суду України не може вважатися ефективним засобом правового захисту, якщо позивач скаржиться лише на дії чи бездіяльність посадових осіб, неправильне тлумачення або застосування правових норм, які самі по собі не є неконституційними.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню особливостей запровадженої в Україні моделі інституту індивідуального звернення до Конституційного Суду та формуванню пропозицій з удосконалення чинного законодавства для підвищення його ефективності й узгодження з європейськими стандартами. Проведено аналіз ймовірності належності конституційної скарги до національних засобів юридичного захисту у розумінні пункту 1 статті 35 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Summary

The article is devoted to the research of the features of the introduced in Ukraine model of individual appeal to the Constitutional Court and to the suggestions for improving the current Ukrainian legislation to bring the rules in line with European standards. Particular attention is paid to the analysis of the possibility recognition of constitutional complaint an effective remedy in the light of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Використана література:

1. Lauterpacht H. An International Bill of the Rights of Man. N.Y., 1945. p. 78, 82.
2. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Авдєєва М. Проблема вичерпання національних засобів юридичного захисту у практиці Європейського суду з прав людини. URL: <https://precedent.in.ua/2016/06/09/problema-vycherpannya-natsionalnyh-zasobiv-yurydychnogo-zahystu-u-praktytsi-yevropejskogo-sudu>.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
5. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.
6. Баулін Ю. Новий конституційний формат діяльності Конституційного Суду України: конституційна скарга. Право України. 2016. № 7. С. 19–23.
7. Кресіна І. Чи буде КСУ судом конституційним? URL: <http://www.golos.com.ua/article/283037>.
8. Геберле П. Загальні проблеми конституційного права та Конституційного Суду на матеріалі «німецької моделі» із погляду на Україну. Вісник Конституційного Суду України. 2001. № 6. С. 59.
9. Шевчук С. Суди загальної юрисдикції часто не бачать фундаментальної природи конституційних прав та застосовують лише закони. URL: http://zib.com.ua/ua/126549-suddya_ksu_stanislav_shevchuk_suddi_chasto_ne_bachat_fundame.html.
10. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 40–45. Ст. 634.
11. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: моногр. / О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна. К.: Атіка-Н, 2010. 108 с.
12. Чи потрібне українцям право на конституційну скаргу? URL: <http://www.radiosvoboda.org>.

Olha Zastavna,

*Candidate of Law Sciences, Lecturer of Legal Disciplines,
Law Department, Galitskiy college in the name of V. Chornovil*