

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

**Уніфікація міжнародних і національних стандартів  
з прав людини:  
інститут конституційної скарги  
(теоретичне обґрунтування та сучасний стан)**

**М. Гультай**

доктор юридичних наук,  
суддя Конституційного Суду України

**Т. Федоренко**

кандидат наук з державного управління (доктор філософії),  
науковий консультант судді Конституційного Суду України

---

*У статті висвітлюються основні напрями впливу міжнародних стандартів у галузі прав людини на конституційне правосуддя, формулюються підходи до застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року й практики Європейського суду з прав людини, що склалися в діяльності Конституційного Суду України, а також аналізуються переваги різних моделей конституційної скарги з огляду на запровадження ефективних національних засобів правового захисту.*

*Ключові слова: міжнародні стандарти з прав людини, конституційне правосуддя, конституційна скарга, конституційні суди, Європейський суд з прав людини.*

Проголосивши загальні демократичні цінності пріоритетом свого соціально-політичного розвитку, сучасні держави стали на шлях посилення впливу міжнародного права на національне законодавство і юридичну практику. У межах європейської правової системи для уніфікації міжнародних і національних стандартів у галузі прав людини принципову роль відіграє імплементація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Європейська конвенція, Конвенція), відповідних протоколів до неї, а також застосування практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ, Страсбурзький суд).

Провідні спеціалісти в галузі європейського та конституційного права стверджують, що саме Європейська конвенція є міжнародним договором, який широко запозичив конституційні традиції держав — членів Ради Європи<sup>1</sup>. Юриспруденція ЄСПЛ також розвилася під значним впливом конституційного права країн — учас-

---

<sup>1</sup> *Де Сальвіа М.* Прецеденти Європейського суду з прав людини. Керівні принципи судової практики, що відносяться до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Судова практика з 1960 до 2002 р. / М. Де Сальвіа. — СПб. : Юридичний центр Пресс, 2004. — С. 39.

ниць Конвенції<sup>1</sup>. Зі свого боку, як відзначив Голова Венеціанської Комісії Дж. Букіккіо, судова практика Страсбурзького суду є засадничою для створення і консолідації спільної конституційної спадщини Європи<sup>2</sup>.

Українські конституціоналісти підкреслюють, що відповідні конституційні норми щодо прав і свобод людини і громадянина та їх гарантії якщо не тотожні, то аналогічні конвенційним нормам. Тому правові позиції ЄСПЛ необхідно застосовувати й при тлумаченні відповідних норм конституцій держав — учасниць Європейської конвенції. У зв'язку з тим, що права і свободи людини є основою конституцій, а кожна з них — єдиним цілим, практика ЄСПЛ повинна застосовуватися й при тлумаченні конституційних положень, які безпосередньо не стосуються прав і свобод. Юриспруденцію Страсбурзького суду також слід враховувати в процесі інтерпретації законів держав — учасниць Конвенції, оскільки вони, як і інші нормативно-правові акти, ухвалюються на основі конституцій і повинні їм відповідати<sup>3</sup>. Отже, практика Страсбурзького суду виступає ефективним засобом судового тлумачення норм права на національному рівні, насамперед тих, які стосуються прав людини.

Один із провідних українських теоретиків права, професор П. Рабінович виділяє два основні напрями впливу рішень ЄСПЛ на конституційне правосуддя<sup>4</sup>. Перший полягає у врахуванні конституційними судами вказівок і оцінок Страсбурзького суду, викладених у його рішеннях у конкретних справах, до розгляду яких органи конституційного контролю залучалися на етапі розгляду спору в межах національних юрисдикцій. Цілком очевидно, що через прецедентний характер практики ЄСПЛ його правові позиції щодо конституційного судочинства стосуються не лише держав, які виступали сторонами у справі, а й повинні враховуватися при здійсненні конституційного правосуддя, а також у процесі нормотворення інших держав, що визнають його юрисдикцію. Другим напрямом впливу практики ЄСПЛ на національне конституційне судочинство виступає врахування вироблених ним принципів, концептуально-методологічних основ судового захисту прав людини при прийнятті конституційними судами їхніх рішень. Хоча цей «канал», як зазначає П. Рабінович, є менш формалізованим, ніж перший, проте коло його застосування може бути незрівнянно ширшим.

При цьому суперечності у практиці конституційних судів і ЄСПЛ завжди існували та існують, хоча й виникають не дуже часто. Так, Страсбурзький суд погодився з рішеннями органів конституційного судочинства у справах «Хаас проти Німеччини», «Сахін проти Туреччини», «Л. В. і В. проти Австрії», «Хуттен-Чапска

<sup>1</sup> Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини / С. Шевчук. — К. : Реферат, 2002. — С. 106.

<sup>2</sup> Букіккіо Дж. Вітальне слово учасникам Міжнародної конференції «Вплив практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство» / Дж. Букіккіо // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 7.

<sup>3</sup> Євграфов П. Правотлумачення Європейського суду з прав людини і його значення для національного конституційного судочинства / П. Євграфов, В. Тихий // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 83.

<sup>4</sup> Рабінович П. Практика Страсбургського суду як орієнтир діяльності конституційних судів з імплементації європейських стандартів прав людини / П. Рабінович // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 35–36.

проти Польщі», «Броньовски проти Польщі», «Лавентс проти Латвії», «Маркс проти Бельгії». Водночас він «розійшовся» з висновками конституційних судів у справах «Фон Ганновер проти Німеччини», «Гайдук проти України», «Сокур проти України», «Аміхачала проти Молдови», «Дикіль проти Туреччини», «Морений Гимез проти Іспанії». Наприклад, в Рішенні у справі про мораторій на примусову реалізацію майна від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 Конституційний Суд України (далі — КСУ, Суд) визнав конституційним Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна». На практиці цей Закон перешкоджає виконанню судових рішень у справах, боржником у яких було державне підприємство. Водночас ЄСПЛ у рішенні у справі «Сокур проти України» від 26 квітня 2005 року зазначив, що виконання судового рішення із затримкою більше ніж три роки на підставі зазначеного Закону порушує положення пункту 1 статті 6 Європейської конвенції.

Дж. Букіккіо щодо цього відзначив, що різні тлумачення прав людини у рішеннях судів на національному та європейському рівнях призводить до конфронтації, яка завдає шкоди обом сторонам, і особливо шкодить тим, хто користується правами, тобто громадянам<sup>1</sup>. У таких випадках необхідно знаходити вихід за допомогою діалогу, до якого відкриті як національні органи конституційної юрисдикції, так і ЄСПЛ. Причому такий діалог важливий не тільки на європейському й національному рівнях, а й між національними конституційними судами, які можуть обмінюватись корисним досвідом застосування практики ЄСПЛ і гармонізації її з національним законодавством. Більше того, посилання на правові позиції Страсбурзького суду й конституційних судів інших країн може значно підсилити переконливість юридичної аргументації рішень конституційних судів у «резонансних справах», які стосуються складних конституційно-правових питань та істотно впливають на розвиток національних політичних і правових систем.

Суд приділяє велику увагу європейським стандартам правозахисту під час здійснення конституційного судочинства. Ратифікувавши Європейську конвенцію Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР, Україна визнала обов'язковість юрисдикції ЄСПЛ в усіх питаннях, які стосуються тлумачення та застосування цієї Конвенції. Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV прямо передбачено, що рішення Страсбурзького суду щодо України є обов'язковими для виконання нею відповідно до статті 46 Європейської конвенції (стаття 2).

Зазначимо, що до повноважень КСУ не входить виконання рішень ЄСПЛ. Для цього діє спеціальний механізм, детально визначений у зазначеному законі. Свій вплив на діяльність єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні Європейська конвенція і практика ЄСПЛ здійснюють через їх застосування в національному конституційному правосудді. Згаданий вище Закон вперше закріпив юридичну норму, відповідно до якої суди (зокрема й КСУ — М. Г., Т. Ф.) застосовують при розгляді справ Європейську конвенцію й практику ЄСПЛ як джерело права (стаття 17 Закону). Цей принципово важливий законодавчий припис зна-

<sup>1</sup> Букіккіо Дж. Вітальне слово учасникам Міжнародної конференції «Вплив практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство» / Дж. Букіккіо // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 7.

чно розширив сферу застосування практики Страсбурзького суду, у тому числі й у сфері конституційної юрисдикції, а також легалізував елементи прецедентного права у правовій системі України (що цілком відповідає загальноєвропейській тенденції зближення континентального та англосаксонського права й взаємопроникнення їх правових інститутів).

Саме конституційна юстиція у демократичних країнах виступає ефективним засобом уніфікації національних правових систем і європейських стандартів правозахисту. Враховуючи обов'язковість рішень Суду, його правові позиції, сформульовані з урахуванням положень Європейської конвенції, інших міжнародно-правових договорів у сфері прав людини, а також юриспруденції Страсбурзького суду, сприяють імплементації міжнародного права у вітчизняну юридичну практику. Вони орієнтують законодавця, суди загальної юрисдикції й інші правозастосовні органи, а також приватних осіб на загальновизнані європейські правові принципи й цінності.

Підкреслимо, що до повноважень КСУ входить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів, вичерпний перелік яких встановлено частиною першою статті 150 Конституції України<sup>1</sup>, не тільки нормам, а й принципам щодо прав і свобод людини і громадянина. Як зазначено у частині другій статті 92 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон про КСУ), «Суд може розвивати і конкретизувати свою юридичну позицію; ... за наявності об'єктивних підстав необхідності покращення захисту конституційних прав і свобод з урахуванням міжнародних зобов'язань України та за умови обґрунтування такої зміни в акті Суду»<sup>2</sup>.

При цьому слід враховувати змістовну єдність принципів права, що визначають сенс основних прав і свобод, а також припустимі межі втручання в їх реалізацію. ЄСПЛ у своїх рішеннях розкриває такі принципи, як верховенство права, пропорційність, правова визначеність, сумлінність, рівність, ефективний захист основних прав<sup>3</sup> і деякі інші. Ці принципи все активніше використовуються КСУ для обґрунтування його рішень<sup>4</sup>.

Водночас при здійсненні конституційного правосуддя Суд зв'язаний, насамперед, положеннями Конституції України, він є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України (стаття 1 Закону про КСУ). Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу. На цій підставі Голова КСУ, професор С. Шевчук зазначає, що в межах національної правової системи тлумачення Судом відповідних

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року (в редакції Закону України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII) // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 28. — Ст. 532.

<sup>2</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII // Відомості Верховної Ради України. — № 35. — Ст. 376.

<sup>3</sup> Волвенко П. В. Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. В. Волвенко. — К., 2006. — С. 156, 157; *Право* Європейського Союзу : учебник для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юрист, 2004. — С. 103–154.

<sup>4</sup> Див.: Гультай М. М. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України / М. М. Гультай, І. П. Кияниця // Вісник Конституційного Суду України. — 2012. — № 5. — С. 83–93.

конституційних положень про права і свободи матиме пріоритет над відповідним тлумаченням аналогічних прав і свобод Страсбурзького суду. Однак це не свідчить про застосування цими судами кардинально відмінних підходів: по-перше, тлумачення Суду відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права повинне узгоджуватися з практикою Страсбурзького суду; по-друге, практика ЄСПЛ встановлює мінімальні європейські стандарти, тобто стандарти захисту конституційних прав і свобод *a priori* не можуть бути нижчими за європейські. Слід підкреслити, що перелік прав і свобод та їх гарантій, закріплений у Конвенції, на відміну від прав і свобод, що містяться в європейських конституціях, є мінімальним.

Конституція України також включає аналогічний Європейській конвенції каталог основних прав людини, хоча й не обмежується ним (при цьому можуть спостерігатися окремі термінологічні розбіжності між конвенційними та конституційними положеннями). Відповідно, в Україні спостерігається подвійний захист фундаментальних прав і свобод, закріплених в Європейській конвенції та Конституції України: він здійснюється на конституційному та конвенційному рівнях<sup>1</sup>. Ці права і свободи мають єдиний зміст, який встановлюється у процесі їх застосування, а також тлумачення конвенційних і конституційних норм ЄСПЛ та КСУ.

Статистика звернень Суду до європейських стандартів з прав людини демонструє, що Європейська конвенція й практика Страсбурзького суду безпосередньо використовувалися ним більше ніж у 20 рішеннях, а опосередковано (через посилання на акти національного законодавства, що відображають вимоги міжнародних стандартів) — приблизно у 100 рішеннях. Причому «лідирує» у цьому списку стаття 6 Європейської конвенції «Право на справедливий суд»<sup>2</sup>.

КСУ вперше послався на положення міжнародних договорів у Рішенні у справі за зверненням жителів міста Жовті Води від 25 грудня 1997 року № 9-зп, в якому зазначив, що частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням України, що виникли, зокрема, у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Європейської конвенції, які згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

На три основні підходи у використанні Конвенції та практики ЄСПЛ в діяльності КСУ вказує С. Серьогіна<sup>3</sup>. По-перше, в окремих рішеннях Суд при обґрунтуванні власної правової позиції лише згадує про наявність певних європейських стандартів з питань, що є предметом конституційного спору, не конкретизуючи їх. Наприклад, у своєму Рішенні у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004 КСУ зазначив, що викладений підхід

<sup>1</sup> Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України / С. В. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 122.

<sup>2</sup> Кампо В. Європейська конвенція 1950 року та проблеми захисту прав громадян у діяльності Конституційного Суду України / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 111.

<sup>3</sup> Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства / С. Серьогіна // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — № 6. — С. 42–44.

щодо забезпечення незалежності суддів закріплено у Європейській конвенції та в низці інших міжнародних документів, а також підтверджується практикою ЄСПЛ. При цьому орган конституційної юрисдикції не вказав відповідні положення Конвенції та рішення Страсбурзького суду з цього питання, які підтверджують його правову позицію. Такий підхід є найбільш юридично вразливим, оскільки позбавляє посилання на Європейську конвенцію і практику ЄСПЛ належної переконливості та не забезпечує достатньою юридичною аргументацією позиції єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

За другого, більш розповсюдженого підходу Суд в обґрунтування свого рішення вказує конкретні статті Європейської конвенції, а іноді наводить перелік найбільш відомих справ ЄСПЛ, що мають прецедентний характер і формують уніфіковані позиції з питання, що розглядається. Так, у Рішенні у справі щодо прописки від 14 листопада 2001 року № 15-рп/2001 КСУ вказує, що допустимість обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави та права вільно залишати територію країни визнається і міжнародним правом, викладаючи далі текст статті 2 Протоколу № 4 до Європейської конвенції.

У своєму Рішенні у справі про рівність сторін судового процесу від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 Суд вказав, що рівність і недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства. Це відзначено в міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статті 14, 26), Європейській конвенції (стаття 14), Протоколі № 12 до Європейської конвенції (стаття 1), ратифікованих Україною, та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статті 1, 2, 7).

Другий підхід є скоріше формально-юридичним, оскільки йдеться про посилання на норми Конвенції та інших міжнародно-правових договорів, які мають надзвичайно абстрактний характер і охоплюють численні випадки (казуси). Особливості змісту положень Європейської конвенції в конкретних випадках визначаються ЄСПЛ при розгляді тих чи інших справ. Звернення до цих справ і їх контекстний аналіз забезпечують переконливість позиції КСУ у світлі європейських стандартів з прав людини.

Отже, найбільш доцільним та «досконалим» з погляду юридичної техніки є третій підхід до застосування європейських правозахисних положень у вітчизняному конституційному правосудді, коли орган конституційної юрисдикції у своїх актах звертається не тільки до норм Європейської конвенції, а й до правових позицій ЄСПЛ, викладених у його рішеннях.

Так, у Рішенні Суду у справі про поширення відомостей від 10 квітня 2003 року № 8-рп/2003 зазначається, що проблеми, пов'язані з особливостями реалізації права громадян на свободу вираження поглядів і критику стосовно дій (бездіяльності) посадових та службових осіб, неодноразово були предметом розгляду ЄСПЛ. Застосовуючи положення статті 10 Європейської конвенції у рішеннях у справах «Нікула проти Фінляндії», «Яновський проти Польщі» та інших, Страсбурзький суд підкреслює, що межі допустимої інформації щодо посадових та службових осіб можуть бути ширшими порівняно з межами такої самої інформації щодо звичайних громадян. Тому якщо посадові чи службові особи діють без

правових підстав, то мають бути готовими до критичного реагування з боку суспільства.

У Рішенні у справі про заміну смертної кари довічним позбавленням волі від 26 січня 2011 року № 1-рп/2011 КСУ посилається на практику ЄСПЛ, згідно з якою складовою принципу верховенства права є очікування від суду застосування до кожного злочинця такого покарання, яке законодавець вважає пропорційним (рішення у справі «Скоппола проти Італії» від 17 вересня 2009 року). Страсбурзький суд у своїх рішеннях визнав, що заміна судами смертної кари на довічне позбавлення волі, установлене новим кримінальним законом, а не на позбавлення волі строком на п'ятнадцять років, яке як альтернативне смертній карі покарання було передбачено законом, що діяв на час вчинення злочинів, не є порушенням статті 7 Європейської конвенції (справи «Алакрам Хумматов проти Азербайджану» від 18 травня 2006 року, «Ткачов проти України» від 13 грудня 2007 року).

Зазначимо, що останніми роками КСУ став частіше звертатися до правових позицій ЄСПЛ у своїх рішеннях, що, безумовно, є позитивною тенденцією. Такий підхід дозволяє використовувати практику Страсбурзького суду не тільки для додаткової аргументації власних правових позицій Суду, вироблених на підставі Конституції України, а й для роз'яснення змісту й значення конституційних положень, а також законодавчих приписів, конституційність яких перевіряється.

Як наслідок, розвиваючи думку С. Шевчука<sup>1</sup>, можна стверджувати, що процес співробітництва між Страсбурзьким судом та КСУ слід представити формулою: загальні фундаментальні права і свободи — це загальна практика їх забезпечення й захисту, що має нормативне значення для всіх суб'єктів права. Хоча Суд може піти далі у визначенні нормативного змісту конституційних положень про права і свободи, враховуючи дію принципу верховенства Конституції й більш широкий перелік конституційних прав і свобод, погодженість його практики з європейськими стандартами з прав людини має бути гарантована.

Незважаючи на активне застосування КСУ європейських правозахисних стандартів, в Україні активно ведеться пошук шляхів удосконалення національних засобів захисту прав людини за допомогою конституційної юстиції. У зв'язку з цим серед провідних вітчизняних конституціоналістів, які плідно займаються проблемами конституційного правосуддя (Ю. Барабаш, В. Кампо, А. Петришин, А. Селіванов, В. Блазня, А. Стрижак, П. Ткачук, В. Тихий, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.), ведуться дискусії про необхідність впровадження в Україні інституту конституційної скарги.

Ефект конституційної скарги також був предметом окремої уваги Венеціанської Комісії, яка у своїй Доповіді «Про індивідуальний доступ до конституційного правосуддя» зазначила, що обговорення цього питання особливо важливе з погляду необхідності впровадження ефективних механізмів для вирішення проблем стосовно прав людини на національному рівні до їх направлення на розгляд до

<sup>1</sup> Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України / С. В. Шевчук // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 128.

ЄСПЛ<sup>1</sup>. Такий підхід відповідає параграфу 4 Інтерлакенської декларації, яка передбачає субсидіарний характер конвенційних механізмів.

Венеціанська Комісія відзначила, що в країнах, де існує спеціалізований конституційний суд, індивідуальна скарга до органу конституційного контролю, як правило, є субсидіарною на національному рівні й застосовується тільки після вичерпання засобів правового захисту в судах загальної юрисдикції. Відповідно, вона виступає останнім національним засобом правового захисту, який необхідно вичерпати для появи можливості звернення до ЄСПЛ. Однак, щоб стати таким національним «фільтром» на шляху до Страсбурзького суду, інститут національної скарги повинен бути ефективним і доступним. При цьому питання, якою має бути конституційна скарга, щоб вважатися ефективною, є комплексним, відповідь на нього передбачає врахування різних факторів і може відрізнятись у різних країнах. Згідно з практикою ЄСПЛ навіть у межах однієї правової системи конституційна скарга може бути ефективним засобом захисту для певних порушень Європейської конвенції й неефективним — для інших.

За результатами аналізу вимог, що пред'являються Страсбурзьким судом до ефективних національних засобів правового захисту в розумінні статті 13 Європейської конвенції, Венеціанська Комісія стверджує, що розгляд конституційної скарги повинен забезпечувати «превентивні засоби правового захисту» для запобігання подальших порушень прав і свобод, доки судочинство не завершено, а також «компенсаційні засоби». Суд має розглянути справу за відсутності будь-яких необґрунтованих вимог щодо судових витрат або юридичного представництва. У результаті процедури індивідуальної скарги конституційний суд повинен мати можливість дати ефективну вказівку щодо негайного порушення, поновлення або припинення розгляду справи в загальному суді або самостійно розглянути справу по суті за наявності скарги щодо надмірної тривалості судочинства. Крім того, має бути забезпечена належна компенсація на основі обов'язкового рішення конституційного суду у справі, рівноцінного тому, яке заявник може отримати в Страсбурзькому суді.

Зважаючи на це, Венеціанська Комісія висловлюється на користь інституту повної конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, а й враховуючи субсидіарний характер Страсбурзького суду й необхідність прагнення до вирішення проблем у сфері прав людини на національному рівні. Саме повна конституційна скарга, на думку Г. Арутюняна, забезпечує максимальну можливість реалізації «права людини на конституційне правосуддя»<sup>2</sup>. Особа може оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує її основні права.

<sup>1</sup> Par. 82–94 of the Draft Study on Individual Access to Constitutional Justice on the basis of comments by Mr. G. Harutyunyan, Ms. A. Nussberger, Mr P. Paczolay. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU\(2010\)018rev-e.aspx#P165\\_13720](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-JU(2010)018rev-e.aspx#P165_13720)

<sup>2</sup> Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку / Г. Арутюнян // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 вересня 2011 р.) / Конституційний Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 69, 70.



Сьогодні актуальним завданням України як соціальної, демократичної, правової держави виступає розбудова ефективних інститутів і механізмів, спрямованих на гарантування прав людини. Важливою складовою реалізації зазначеного завдання є запровадження у вітчизняне конституційне законодавство та державно-правову практику інституту конституційної скарги, що дало б можливість фізичним і юридичним особам безпосередньо звертатися до органу конституційної юрисдикції з питань відповідності Конституції України законів (їх окремих положень), які застосовувалися в остаточному судовому рішенні у справі щодо них.

У червні 2016 року парламент, реалізуючи свої повноваження, прийняв Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», згідно з яким статтю 55 Основного Закону України було доповнено новою частиною такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Крім цього, Конституцію України було доповнено новою статтею 151<sup>1</sup>, відповідно до якої в правовому полі Української держави було запроваджено модель неповної нормативної конституційної скарги, пов'язаної з розглядом конкретної справи. Згідно з положенням цієї статті оскарженню підлягає лише один із багатьох видів нормативно-правових актів, а саме закон (окремі його положення), при цьому лише той (ті його положення), який було застосовано під час ухвалення остаточного судового рішення.

Конкретні питання, пов'язані із запровадженням інституту конституційної скарги, регулюються Законом про КСУ, згідно з яким конституційна скарга визначається як «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» (частина перша статті 55).

Запропонований підхід загалом відповідає рекомендаціям Венеціанської Комісії щодо вирішення конституційним судом питань конституційності лише нормативних актів, тоді як контроль за законністю індивідуальних актів, як правило, мають здійснювати суди загальної юрисдикції, що сприятиме виправданому розмежуванню компетенції між ними та розвантаженню органу конституційного контролю.

Причому неповна нормативна конституційна скарга також може вважатися ефективним та доступним засобом національного захисту прав людини, вичерпання якого у відповідних випадках має передувати зверненню до ЄСПЛ, за умови визнання за КСУ повноважень щодо призначення справедливої компенсації, а також необхідності перегляду остаточних рішень загальних судів чи інших правозастосовних органів у разі задоволення конституційної скарги.

За таких умов, на нашу думку, конституційна скарга стане ефективним дієвим засобом захисту прав людини через систему конституційної юстиції в аспекті застосування під час її розгляду європейських стандартів прав людини, сконцентрованих у Конвенції та практиці ЄСПЛ.

Запровадження інституту конституційної скарги також відіграє важливу роль для уніфікації міжнародних і національних правозахисних стандартів, оскільки індивідууми одержать можливість, обґрунтовуючи свої позиції, наполягати на тлу-

маченні конституційних прав людини у світлі загальноновизнаних на світовому та європейському рівнях норм і принципів.

Згідно з вітчизняним законодавством результатами розгляду справи за конституційною скаргою можуть бути:

– визнання оскарженого закону конституційним, що означає відмову у задоволенні конституційної скарги;

– визнання оскарженого закону або його окремих положень неконституційними, що відповідно до частини другої статті 152 Конституції України має наслідком втрату ними чинності з дня ухвалення Судом відповідного рішення або (як передбачено новою редакцією цієї статті) «якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення»<sup>1</sup>.

Варто погодитися з Ю. Бауліним у тому, що Конституція, запровадивши парадигму неповної конституційної скарги, не відносить до повноважень Суду оцінку рівня впливу неконституційного положення закону на рішення суду загальної юрисдикції та не передбачає автоматичного його скасування. Згідно з чинним процесуальним законодавством рішення КСУ про неконституційність положень закону віднесено лише до підстав для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами<sup>2</sup>.

Наприклад, підставою для перегляду справи у зв'язку з нововиявленими обставинами згідно зі статтею 361 Цивільного процесуального кодексу України є «встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону України, іншого акта (їх окремих положень) або надане Конституційним Судом України офіційне тлумачення положень Конституції України, що є відмінним від того, як їх застосував суд при вирішенні справи» (пункт 4 частини другої).

Аналогічну норму містять пункт 5 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України, пункт 4 частини другої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України тощо.

Згідно з частиною п'ятою статті 112 Господарського процесуального кодексу України перегляд судового рішення проводиться лише у випадках, «якщо рішення суду ще не виконано».

Водночас можливість перегляду остаточних рішень судів, що набрали чинності, а також присудження скаржникові справедливої компенсації у випадку порушення його прав дає підстави для визнання нормативної конституційної скарги ефективним способом захисту прав людини, використання якого у відповідних випадках стане необхідною умовою звернення осіб до ЄСПЛ.

Цей принциповий висновок був підтверджений самим Страсбурзьким судом у рішенні у справі «Dorota Szott-Medynska та інші проти Польщі» від 9 жовтня 2003 року, яке дає змогу вести мову про створення якісно нового прецеденту. Його суть зводиться до того, що ігнорування зацікавленою особою такого способу захисту своїх прав, як інститут конституційної скарги, навіть у тих країнах, де предметна сфера останнього порівняно вузька й на підставі скарги дається оцінка тільки конституційності правової норми, що слугувала основою індивідуально-

<sup>1</sup> Баулін Ю. Двадцять років вітчизняної конституційної юрисдикції: здобутки та перспективи / Ю. Баулін // Вісник Конституційного Суду України. — 2016. — № 4–5. — С. 23–40.

<sup>2</sup> Там само.

го рішення, яке оскаржується, може призвести до неприпустимості звернення до ЄСПЛ<sup>1</sup>.

Згідно з Конституцією України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Так, Законом про КСУ визначено вимоги до конституційної скарги та процедуру її розгляду.

Вони встановлюються положеннями статті 55, частин другої та третьої статті 56, частини першої статті 57, частини першої статті 74 Закону, а саме:

– виходячи із правової дефініції поняття «конституційна скарга», об'єктом конституційної скарги може бути лише закон України (його окремі положення);

– зазначення прізвища, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреси зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства — місця перебування) або повної назви та місцезнаходження юридичної особи, а також номера засобу зв'язку, адреси електронної пошти, якщо такі є;

– зазначення відомостей про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу (тобто, звертаючись до КСУ, кожен заявник повинен вирішити принципове питання щодо необхідності участі в його справі представників. Закон не передбачає обов'язкової участі представника і надає заявнику можливість самостійно захищати свої права та законні інтереси в процесі конституційного судочинства);

– зазначення короткого викладу остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;

– зазначення опису перебігу розгляду відповідної справи в судах;

– зазначення конкретних положень закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретних положень Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України (тобто автор клопотання повинен чітко визначити предмет перевірки на конституційність; недостатньо вказати статті відповідного закону України чи Конституції України, оскільки переважна більшість з них складаються з декількох частин, які мають самостійний зміст);

– зазначення 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 (в цій вимозі йдеться про обґрунтування саме неконституційності оспоруваних положень, а також про визначення норми Конституції України, що проголошує конкретне право людини, яке зазнало порушення внаслідок застосування оспоруваних положень закону);

– зазначення відомостей про документи і матеріали, на які є посилання, надання їх копій, а також переліку таких документів і матеріалів;

– копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу має бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив;

<sup>1</sup> Див.: Кузнецов О. Б. Конституционная жалоба как условие приемлемости обращения в Европейский суд по правам человека / О. Б. Кузнецов // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. — 2004. — № 2. — С. 86–91.

– 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 має змоги особисто підписати конституційну скаргу, її підписує уповноважена в установленому законом порядку особа, що діє від її імені (конституційна скарга має бути підписана суб'єктом права на конституційну скаргу);

– конституційну скаргу юридичної особи підписує уповноважена на це особа, повноваження якої має бути підтверджено установчими документами цієї юридичної особи та актом про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи (до клопотання має бути долучено установчі документи юридичної особи та акт про призначення (обрання) на посаду уповноваженої особи);

– конституційна скарга до КСУ надсилається поштою або подається безпосередньо до Секретаріату КСУ (подання конституційних скарг іншими засобами зв'язку Законом про КСУ не передбачено);

– конституційна скарга подається державною мовою.

Згідно зі статтею 44 Закону про КСУ Секретаріат Суду здійснює організаційне, аналітичне, юридичне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності КСУ, зокрема, попередню перевірку всіх форм звернень, що надійшли до Суду.

Зазначена норма кореспондується із положеннями частин другої та третьої статті 57 Закону про КСУ, за якими попередню перевірку звернень до Суду здійснює його Секретаріат. У разі, якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону про КСУ, керівник Секретаріату КСУ повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу. Повернення конституційної скарги не перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням вимог Закону. Водночас слід констатувати, що Закон про КСУ не містить чіткої дефініції поняття «форми конституційної скарги».

Станом на 1 травня 2018 року до Суду надійшло 628 конституційних скарг, з них 442 не відповідали вимогам Закону, а тому були повернені авторам клопотань разом із роз'ясненнями стосовно їх невідповідності. Колегіями суддів КСУ постановлено однотайно 120 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження. Із 29 скарг, що надійшли на розгляд колегій, на вивченні перебували 12 конституційних скарг, постановлено 3 ухвали про відкриття конституційного провадження у справі та 14 ухвал про відмову у відкритті конституційного провадження у справі (не однотайно), які відповідно до Закону про КСУ передані на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі.

Таким чином, запровадження на законодавчому рівні інституту конституційної скарги на практиці ще не сприяло розширенню можливостей захисту основних прав і свобод за допомогою конституційного правосуддя та уніфікації міжнародних і національних стандартів з прав людини.

---

*Гультай М., Федоренко Т. Унификация международных и национальных стандартов по правам человека: институт конституционной жалобы (теоретическое обоснование и современное состояние). В статье освещаются основные направления влияния международных стандартов в области прав человека на конституционное правосудие, формулируются подходы к применению Конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 года и практики Европейского суда*

по правам человека, сложившиеся в деятельности Конституционного Суда Украины, а также анализируются преимущества различных моделей конституционной жалобы с точки зрения внедрения эффективных национальных способов правовой защиты.

**Ключевые слова:** международные стандарты в области прав человека, конституционное правосудие, конституционная жалоба, конституционные суды, Европейский суд по правам человека.

**Hultai M., Fedorenko T. Unification of international and domestic human rights standards: institute of constitutional complaint (theoretical justification and current state).** The report is devoted to the impact of international standards of human rights on constitutional justice, the main approaches to application of the European convention on Human Rights and the European Court of Human Rights case-law in the jurisprudence of the Constitutional Court of Ukraine, and also the advantages of different models of constitutional complaint in the light of introduction of effective national legal means of human rights protection.

**Key words:** international standards of human rights, constitutional justice, constitutional complaint, constitutional courts, the European Court of Human Rights.