

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.17>
УДК 342.565.2: 340.131.5(045)

ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ ЯК ЕФЕКТИВНОГО ЗАСОБУ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ В ДОКТРИНІ Й ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

П'єцко Ю.,

аспірантка Національного авіаційного університету
<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0000-0001-8167-9665>
juliapietsko@gmail.com

П'єцко Ю. Визначення інституту конституційної скарги як ефективного засобу правового захисту в доктрині й практиці європейського суду з прав людини.

Інститут конституційної скарги є досить поширеним у багатьох європейських країнах, однак в Україні він з'явився лише у 2017 році. Впровадження такого засобу правового захисту зумовлено необхідністю захисту прав людини, з однієї сторони та превентивна роль органу конституційного контролю стосовно значної кількості скарг до Європейського суду з прав людини проти України – з іншої. Однак, «ефективність» такого інституту в обох площинах є досить відносною та залежить від багатьох елементів. На сьогодні, імплементована в Україні конституційна скарга, є лише зародженням механізму конституційного контролю за порушеними правами людини та не відіграє ролі саме «ефективного» засобу правового захисту як на національному так і на міжнародному рівні.

Дана стаття присвячена визначенню інституту конституційної скарги як ефективного засобу правового захисту в доктрині й практиці Європейського суду з прав людини, оскільки в одних справах і щодо певних країн Суд вважає конституційну скаргу «ефективним» засобом правового захисту в розумінні статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а в інших – ні. Відтак актуальним є визначення критеріїв «ефективності» індивідуального конституційного звернення, а також застосовність таких критеріїв до наявного в Україні конституційного механізму розгляду справ за конституційними скаргами.

З огляду на практику Європейського суду з прав людини, а також статистичних даних та даних соціальних опитувань критерії за якими конституційна скарга розглядається як ефективний засіб правового захисту в Європейському суді з прав людини є досить відмінними від тих, які інституційовані в Україні. Крім того, на «ефективність» конституційної скарги впливають також і внутрішньо-політичні процеси, які відображають довіру суспільства як до певних засобів правового захисту, так і до певних державних органів в цілому.

Ключові слова: конституційна скарга, механізм конституційної скарги, орган конституційного контролю, засіб правового захисту, повна конституційна скарга, нормативна конституційна скарга.

Pietsko Y. Defining the institution of a constitutional complaint as an effective remedy in the doctrine and practice of the European Court of Human Rights.

The institute of constitutional complaint is quite common in many European countries, but in Ukraine it appeared only in 2017. The introduction of such a remedy is due to the need to protect human rights, on the one hand, and the preventive role of the constitutional review body in relation to a significant number of complaints to the European Court of Human Rights against Ukraine - on the other. However, the “effectiveness” of such an institution in both planes is quite relative and depends on many elements. Today, the constitutional complaint implemented in Ukraine is only the beginning of a mechanism of constitutional control over violated human rights and does not play the role of an “effective” remedy at both national and international levels.

This article defines the institution of a constitutional complaint as an effective remedy in the doctrine and practice of the European Court of Human Rights, as in some cases and in certain countries the Court con-

siders a constitutional complaint an “effective” remedy within the meaning of Article 13 of the Convention on Human Rights. fundamental freedoms, but not in others. Therefore, it is important to define the criteria of “effectiveness” of an individual constitutional appeal, as well as the applicability of such criteria to the existing in Ukraine constitutional mechanism for reviewing cases on constitutional complaints.

Given the case law of the European Court of Human Rights, as well as statistics and polls, the criteria for considering a constitutional complaint as an effective remedy in the European Court of Human Rights are quite different from those established in Ukraine. In addition, the “effectiveness” of the constitutional complaint is also affected by domestic political processes, which reflect the public’s trust in certain legal remedies and in certain state bodies as a whole.

Key words: constitutional complaint, mechanism of constitutional complaint, body of constitutional control, means of legal protection, full constitutional complaint, normative constitutional complaint.

Постановка проблеми. Швидкоплинність політичних, економічних та глобалізаційних процесів в Україні особливим чином зумовлює випробування для державних інститутів. «Статична рівновага» та збереження людиноцентристського вектору у відносинах держави з особою є тією «кривою» на якій зберігається система стримувань та рівноваг усього державного апарату в межах перехідної демократії української держави.

Класична доктрина природного права розглядає «права людини» через взаємодію особи та держави, водночас така взаємодія характеризується обсягом та характером прав особи та обов’язків держави щодо їх реалізації. В аспекті зазначених правовідносин держава набуває позитивних зобов’язань щодо забезпечення особі ефективних засобів правового захисту.

Одним із визначальних елементів в контексті позитивних зобов’язань держави, зокрема України, стало запровадження інституту конституційної скарги до механізму конституційного контролю з метою захисту прав людини і громадянина. Активне впровадження такого засобу правового захисту розглядається не лише як новий етап розвитку конституціоналізму, національного законодавства та розвитку правової доктрини в цілому, а як своєрідний «фільтр» скарг до Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) проти України. Однак, зазначені процеси видаються можливими лише у випадку ефективного функціонування інституту конституційної скарги, оскільки індивідуальна скарга до органу конституційного контролю може бути ефективним засобом правового захисту в одних державах, а в інших – ні, або, лише для деяких правовідносин в межах однієї держави.

Аналіз останніх публікацій. Інститут конституційної скарги неодноразово досліджувався в межах правової доктрини. Зокрема, такі українські науковці як Городовенко В., Гультай В., Лемак В., Петришин О., Щербанюк О. та інші досліджували правову природу конституційної скарги, здійснювали пошук оптимальної моделі конституційної скарги для України та визначали проблеми її реалізації в Україні. Однак, на сьогодні залишається малодослідженим питання ефективності інституту конституційної скарги як в розумінні Конвенції, так і в національному правовому полі.

Формулювання мети дослідження. Метою статті є визначення інституту конституційної скарги як ефективного засобу правового захисту в доктрині і практиці ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу. Зближення України з Європейським Союзом через підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] зумовило інтеграцію національного законодавства в систему європейського. Такий процес презюмує акумуляцію міжнародного досвіду «ефективного» функціонування державних інституцій з метою його інтеграції в національну площину. Значним кроком у цьому напрямку стало впровадження інституту конституційної скарги в межах механізму конституційного контролю в Україні. Особливість інституалізації конституційної скарги зумовлена тим, що орган конституційного контролю компліує норми, що передбачені як на національному так і на міжнародному рівні для забезпечення прав людини і громадянина. Конвергенція зазначених рівнів оптимізує недостатньо розроблений, з огляду на правову доктрину, текст конституції, що найчастіше є похідним від політичної доцільності, а тому змушений містити і перші, і другі [2, с. 343].

Трансцендентальне уявлення щодо запровадження конституційної скарги дає можливість розглядати його у різних площинах. Зокрема, як: - засіб забезпечення та розвитку конституційно-правових засад демократії; - особливий інститут взаємовідносин особи з державою; - інструмент конституційного правосуддя для вибору найбільш оптимального засобу захисту прав людини і громадянина [3, с. 4-5]. Однак, визначальними у межах інституту конституційної скарги залишаються правовідносини

особи з державою або держави з особою. При цьому, основним є визначення сфери інтересу: особи, яка захищається від держави на національному рівні; або держави, яка через зазначений механізм намагається мінімізувати кількість скарг до цієї ж держави на міжнародному рівні.

З урахуванням зазначеного передбачається, що інститут конституційної скарги сприятиме вирішенню спорів особи з державою в межах цієї держави через інтеграцію особи в процес управління державою та суспільством. Така думка кореспондується з вимогами статті 35 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4] (далі – Конвенція) та полягає в наданні Договірним державам можливості запобігти або виправити порушення, перш ніж ці заяви надійдуть до конвенційних органів. Це правило є важливим аспектом принципу механізму захисту, встановленого Конвенцією та має субсидіарний характер стосовно національних систем захисту прав людини [5].

Принцип субсидіарної ролі Європейського суду передбачає, що національні засоби правового захисту повинні бути достатньо визначеними не лише в теорії, але й на практиці, у іншому випадку такі засоби не наділені властивостями доступності та ефективності. Серед іншого, Європейський суд зазначає, що в межах національного конституційного захисту фундаментальних прав, потерпілий повинен перевірити межі такого захисту, а в системі загального права – дозволити національним судам розвивати ці права шляхом тлумачення норм [6].

Ефективність засобів правового захисту визначаються в межах національних правових систем та визначаються для кожного окремо взятого випадку. У Керівництві з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалене Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року) передбачено, що загальні принципи, які застосовуються до питання, чи є національні засоби правового захисту ефективними з точки зору статті 13 Конвенції, поширюються також на ефективність загальних засобів, до яких належить і конституційна скарга; у більш широкому сенсі це означає, що загальні засоби правового захисту повинні бути ефективними, достатніми і доступними [7, с. 47].

Так, Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у Доповіді «Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку» зазначила, що Європейський суд в залежності від певних умов та наслідків може вважати індивідуальну скаргу в Конституційний Суд або аналогічний орган, передбачену в деяких державах-членах Ради Європи, ефективним засобом правового захисту від порушень Конвенції, яка, відповідно може бути фільтром для направлення справ до Європейського суду [8].

У багатьох державах-членах є можливість звернутися до національного конституційного суду для виправлення твердження про порушення права, захищеного національною конституцією. Такий засіб правового захисту визнається ефективним в сенсі статті 13 Конвенції, зокрема, коли права, захищені конституцією, прямо включають або відповідають за змістом правам, що належать Конвенції [9, с.1]. Однак, у зазначеному контексті конституційна скарга так само може бути і неефективним засобом правового захисту, зокрема, коли вона стосується лише законодавчих положень, а не рішень звичайних судів.

Рекомендацією Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» визначено, що відповідно до вимог статті 13 Конвенції, на державах-членах є обов'язок щодо забезпечення будь-якій особі прав стосовно порушення яких особа звертається, ефективного національного засобу правового захисту. Серед критеріїв «ефективності» такого засобу Комітет міністрів Ради Європи виокремлює [10]:

- реальна здатність попередження здійснення заходів, які суперечать Конвенції та мають негативний незворотній наслідок;
- «ефективним» засобом правового захисту може бути і не судовий орган, однак у цьому випадку його повноваження, необхідно визначати з урахуванням реальної ефективності засобу правового захисту;
- позитивний для заявника результат вирішення його заяви не є критерієм «ефективного» правового захисту в розумінні Конвенції, однак існує вимога щодо строку розгляду такої заяви.

На думку Городовенка В., критерії ефективності конституційної скарги можна поділити на дві умовні групи: ті, що стосуються забезпечення повноцінного доступу особи до конституційного контролю, і ті, які обумовлюють результативність конституційної скарги, власне, як засобу захисту порушених прав і свобод [11]. Водночас, застосовуючи системний підхід, варто враховувати, що інститут конституційної скарги є ефективним засобом правового захисту у тому випадку, якщо внаслідок його застосування відбувається захист та відновлення основоположних прав і свобод особи, що здійснюється на національному рівні та передусє зверненню до міжнародної інституції (Європейському суду).

Практика Європейського суду є доволі неоднорідною щодо визначення ефективних засобів правового захисту не лише на універсальному рівні, але в межах критеріїв за якими визначається ефективність того чи іншого способу національного правового захисту.

Європейський суд використовує своєрідну «градацію країн» та особливостей справ, у яких конституційна скарга є ефективним засобом правового захисту в розумінні статті 34 Конвенції. Наприклад, що стосується Федеративної Республіки Німеччини, то Європейський суд зазвичай описує конституційну скаргу у цій країні доступною і ефективною [12]. Аналогічною є позиція Європейського суду і щодо індивідуальної скарги в Королівстві Іспанія, зокрема, скарги повинні завжди бути *amparo*¹ перш, ніж бути поданими до Суду, за винятком тих, які стосуються права власності, яке не підпадає під правовий захист зазначеного виду скарг [13]. Що стосується, наприклад, Чеської Республіки, то Європейський суд теж вказав на необхідність використання заявником інституту конституційної скарги до пред'явлення до суду скарги на порушення прав чи свобод [14].

Деякі дослідники вважають, що проти держави з незалежним конституційним судом, обізнаним з практикою Європейського суду у сфері прав людини, набагато рідше подаються скарги щодо порушення Конвенції, особливо якщо конституція передбачає індивідуальну конституційну скаргу [15].

Враховуючи практику Європейського суду Венеціанська комісія звертає увагу на те, що кількість скарг до Європейського Суду в державах, у яких передбачений механізм повної прямої конституційної скарги, менша, аніж у держав, де не передбачений такий механізм. Відповідно, такі механізми сприяють попередженню перенавантаженню Європейського суду [14] та дозволяють розглянути скаргу щодо порушених прав людини до того, як вона надійде до Європейського суду.

Аналіз ефективності інституту конституційної скарги в Україні статистичних даних стосовно кількості скарг спрямованих до Європейського Суду проти України у 2012 – 2021 роках [15] (див. табл. 1) дає підстави вважати, що запровадження конституційної скарги до механізму конституційного контролю зумовило зменшення кількості скарг до Європейського Суду: у 2012 році на розгляд Європейського суду було передано 7791 скаргу; у 2013 році – 13132; у 2014 році – 14198; 2015 році – 6007; у 2016 році – 8644; у 2017 році – 4387; у 2018 році – 3207; у 2019 році – 3991; у 2020 році – 4271 та у 2021 році – 3721 скарга проти України. Однак важливим аспектом в розрізі зазначених кількісних даних є послідовне зростання кількості таких скарг у 2018 – 2021 роках, уже після запровадження інституту конституційної скарги до механізму конституційного контролю в Україні.

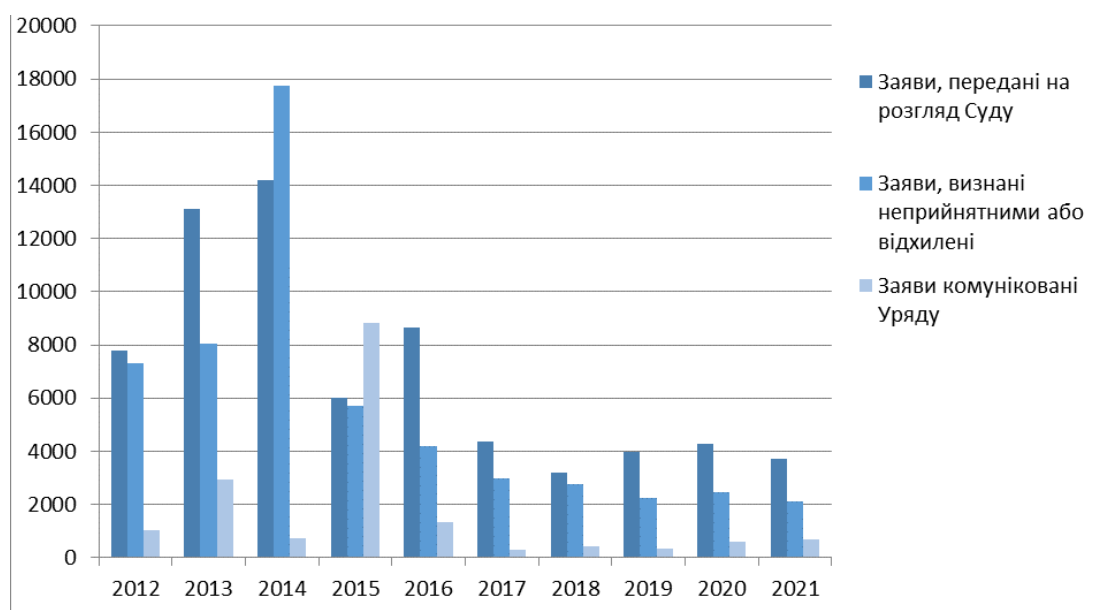


Табл. 1. Інформація щодо розгляду скарг спрямованих до Європейського Суду проти України у 2012 – 2021 роках [15].

¹ Процедура *amparo* – це клопотання про захист (*recurso de amparo*) є особливим видом конституційної скарги. Це універсальна і традиційна форма судового захисту конституційних прав фізичних і юридичних осіб від протиправних дій або актів органів влади в правових системах іспаномовних країн.

На нашу думку, зазначене може відображати очікування та довіру українського суспільства щодо ефективності інституту конституційної скарги в Україні. Зокрема, на підтвердження зазначеної позиції застосовними є результати, отримані в межах дослідження щодо ставлення громадян України до судової системи, проведеного 18 грудня 2020 року Центром Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні (див. табл. 2) [16]. З наведеної статистики вбачається досить низький рівень довіри громадян України до інституту конституційної скарги. Це пов'язано як з тим, що цей інститут є новим для українського суспільства, так і з загальною низькою довірою до Конституційного Суду.

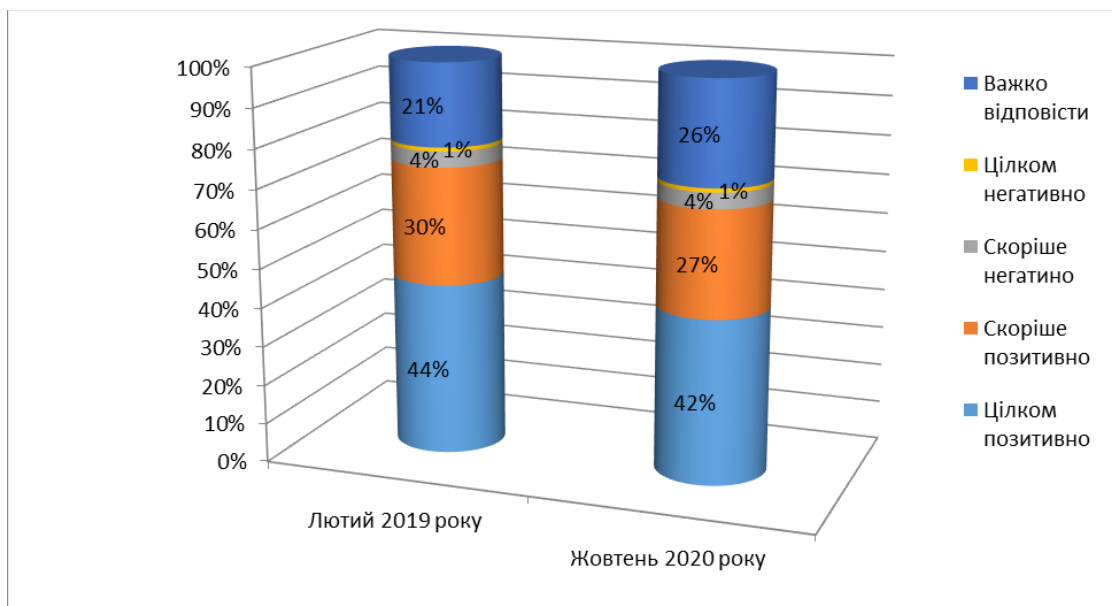


Табл. 2. Ставлення громадян України щодо запровадження інституту конституційної скарги [16]

Ефективність інституту конституційної скарги як ефективного засобу правового захисту в розумінні Конвенції прямопропорційно залежить не лише від критеріїв, визначених в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, а й від ефективності конституційної скарги в межах національної правової системи.

Згідно з даними [17], розміщеними на офіційному вебсайті Конституційного Суду України на його розгляд у 2017 році надійшло 435 скарг, у 2018 році – 690, у 2019 році – 635, у 2020 – 486 та у 484 скарги у 2021 році. Аналіз кількості індивідуальних скарг до Конституційного Суду України підтверджує зазначену вище тенденцію до зниження рівня довіри громадян до інституту конституційної скарги. В зазначеному аспекті видається логічним висновок щодо відсутності «ефективності» інституту конституційної скарги як національного засобу правового захисту.

Висновки. Доступ особи до механізму конституційного контролю через призму інституту конституційної скарги на сьогодні є досить регламентованим в національному законодавстві. Однак, нормативна регламентація, реципійована у правове поля України через інтеграцію міжнародного досвіду, не гарантує «ефективність» такого засобу правового захисту. Відтак ілюзорна можливість застосування інституту конституційної скарги як «фільтру» для зменшення кількості скарг спрямованих Європейського суду проти України на сьогодні є досить обмеженою.

Ефективність інституту конституційної скарги напряму залежить від того, що в Україні на сьогодні впроваджено нормативну конституційну скаргу (тобто конституційний контроль здійснюється лише щодо відповідності Конституції України нормативно-правового акта), в той час як Європейський суд «ефективною» визнає повну, в межах якої відбувається перевірка на відповідність конституції не лише нормативно-правового акта, але й акта індивідуальної дії. Крім того, важливим критерієм, що «знижує» ефективність конституційної скарги в Україні є недовіра суспільства як до самого інституту конституційної скарги, так і до Конституційного Суду України загалом.

Список використаної літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів: Монографія. К.: Істина, 2010. 624 с.
3. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: Монографія /за ред. О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. К.: Атіка-Н, 2010. 108 с.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 01 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
5. Шевчук С.В. Принцип субсидіарності у діяльності Європейського Суду з прав людини та необхідність узгодження судової практики. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9624/Shevchuk%2082-89.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. Case of A, B and C v. Ireland, № 25579/05, 16 December 2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102332>
7. Керівництво з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року). С. 47. URL: <https://rm.coe.int/k/1680695aab>.
8. 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). URL: [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)
9. Martin Kuijer. Effective remedies as a fundamental right/ Seminar on human rights and access to justice in the EU 28-29 April 2014, Barcelona Escuela Judicial Española & European Judicial Training Network. URL: https://www.ejtn.eu/Outline_Lecture_Effective_Remedies_KUIJER_Martin.pdf
10. Рекомендація Rec(2004)6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо вдосконалення національних засобів правового захисту» ухвалений на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_718#Text
11. Городовенко В. Ефективність конституційної скарги як засобу правового захисту в аспекті новел практики Європейського суду з прав людини. Вісник Конституційного Суду України, № 6/2019, 118-127 с.
12. Hasan UZUN c. la Turquie, № 10755/13, 30 avril 2013. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-119849>
13. Gonzales and Others v. Spain, № 65107/16, 06 October 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204852>
14. 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). URL: [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)
15. Boštjan M. Zupančič, "Constitutional Law and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: An Attempt at a Synthesis", *Revus*, 1 | 2003, 57-61.
16. European Court of Human Rights/ Analysis of statistics 2021. January 2022. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2021_ENG.pdf
17. Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи», проведеного 18 грудня 2020 року Центром Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlenia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>
18. Конституційний Суд України. Конституційні скарги. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-skargy>