

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Литвинов Олександр Миколайович,
кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України,
Україна, м. Київ
e-mail: anlytvynov@gmail.com
ORCID 0000-0002-1053-6664



Богуш Віктор Валерійович,
науковий консультант судді
Конституційного Суду України,
Україна, м. Київ
e-mail: v.bohush1988@gmail.com
ORCID 0000-0002-8570-4941

doi: 10.21564/2414–990x.141.131537
УДК 342.565.2

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Розглянуто питання щодо визначення сутності інституту забезпечення конституційної скарги в Україні, зокрема його інституційного механізму. Проаналізовано законодавство зарубіжних держав у частині надання конституційним судам права призупиняти виконання остаточного судового рішення, що оскаржується у конституційній скарзі; окреслено концептуальні проблеми, що можуть виникнути через наділення лише Великої палати Конституційного Суду України компетенцією забезпечення конституційної скарги. Окреслено шляхи вирішення цих проблем.

Ключові слова: інститут забезпечення конституційної скарги; Велика палата; Конституційний Суд України.

Литвинов А. Н., кандидат юридических наук, судья Конституционного Суда Украины, Украина, г. Киев.

e-mail : anlytvynov@gmail.com ; ORCID 0000-0002-1053-6664

Богуш В. В., научный консультант судьи Конституционного Суда Украины, Украина, г. Киев.

e-mail : v.bohush1988@gmail.com ; ORCID 0000-0002-8570-4941

Институционный механизм обеспечения конституционной жалобы в Украине: концептуальные проблемы

Рассматриваются вопросы, связанные с определением сущности института обеспечения конституционной жалобы в Украине, в частности его институционального механизма. Исследуются законодательства иностранных государств в части предоставления конституционным судам права приостанавливать исполнение окончательного судебного решения, которое оспаривается в конституционной жалобе. Анализируются концептуальные проблемы, которые могут возникнуть вследствие надления только Большой палаты Конституционного Суда Украины компетенцией обеспечения конституционной жалобы. Намечаются пути решения этих проблем.

Ключевые слова: институт обеспечения конституционной жалобы; Большая палата; Конституционный Суд Украины.

Постановка проблеми. У ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII (далі – Закон України «Про Конституційний Суд України») передбачено таке:

1. При розгляді конституційної скарги Велика палата, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом.

2. Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення.

3. Способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

4. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Зі змісту наведеної норми вбачається, що лише Велика палата Конституційного Суду України (далі – Велика палата) з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію, коли необхідно запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, у якому застосовано закон України (його окремі положення), що оскаржується у конституційній скарзі.

У цьому зв'язку треба зазначити, що попри новизну інституту забезпечення конституційної скарги в Україні окреслені питання недостатньо висвітлені у фаховій літературі і досі не стали предметом ґрунтовного дослідження вченими-конституціоналістами.

Вклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 151-1 Основного Закону України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Консти-

туції 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 вичерпання всіх інших національних засобів юридичного захисту.

Прикметно, що розгляд справ за конституційними скаргами є окремою складовою діяльності Конституційного Суду України, щодо якої підстави й порядок звернення до Конституційного Суду України, а також процедура розгляду ним справ і виконання рішень визначаються Конституцією України та законом (ст. 153 Конституції України).

Наведене опосередковано підтверджується тим, що Законом України «Про Конституційний Суд України» встановлено певні особливості стосовно підстав і порядку подання конституційних скарг, їх розгляду та прийняття рішень у справах за конституційними скаргами. Однієї серед таких особливостей є інститут забезпечення конституційної скарги, встановлений ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України».

З метою розкриття сутності вказаного інституту забезпечення конституційної скарги в Україні доречно звернутися до схожих законодавчих інструментів в європейських державах.

Відповідно до Закону Республіки Латвія «Про Конституційний Суд» подання конституційної скарги не призупиняє виконання судового рішення, крім випадків, коли Конституційний Суд вирішить по-іншому. При цьому питання щодо прийнятності конституційної скарги та розгляду її по суті можуть вирішуватися як Палатою у складі трьох суддів, так і повним складом Конституційного Суду [1].

Згідно із Законом Республіки Польща «Про організацію Конституційного Трибуналу та форми проваджень у Конституційному Трибуналі» Трибунал може винести проміжне рішення про призупинення виконання рішення у справі, у зв'язку з яким до Трибуналу було подано конституційну скаргу, якщо виконання такого рішення може спричинити безповоротні наслідки, які полягають у заподіянні скаржнику значної шкоди, або якщо таке призупинення є виправданим через важливий суспільний інтерес чи інший важливий інтерес скаржника; проміжне рішення має бути негайно передано скаржнику і компетентному суду або виконавчому органу; Трибунал повинен анулювати своє проміжне рішення, коли відпадуть підстави для його винесення, однак не пізніше дати ухвалення Трибуналом остаточного рішення за конституційною скаргою; якщо Трибунал вирішить, що оспорюваний нормативний акт чи його частина не відповідає Конституції, проміжне рішення втрачає свою силу після спливу трьох місяців з дати набрання сили остаточним рішенням за конституційною скаргою. Принагідно зазначити, що конституційна скарга розглядається Трибуналом у складі одного судді (питання щодо прийнятності), Палатою Трибуналу у складі трьох суддів (питання щодо суті), Трибуналом у повному складі (особливо складне питання щодо суті, розгляд якого здійснюється за ініціативою Голови Трибуналу чи відповідної палати Трибуналу,

яка має намір відійти від позиції, сформульованої у попередньому рішенні Трибуналу, ухваленому у повному складі) [2].

За Законом Республіки Сербія «Про Конституційний Суд» конституційна скарга, як правило, не перешкоджає виконанню індивідуального акта, проти якого її було подано; діючи за клопотанням скаржника, Конституційний Суд може призупинити виконання індивідуального акта, якщо його виконання завдасть непоправної шкоди скаржнику за умов, що таке призупинення не суперечить суспільному інтересу та не заподіє істотної шкоди третій стороні. Рішення про призупинення виконання індивідуального акта може бути ухвалено на засіданні Великої палати у складі Голови та семи суддів Конституційного Суду (якщо це рішення буде ухвалене одностайно) або на засіданні Конституційного Суду у повному складі [3].

Відповідно до Закону Республіки Словенія «Про Конституційний Суд» якщо конституційна скарга визнається прийнятною, Палата Конституційного Суду у складі трьох суддів чи Конституційний Суд у повному складі може призупинити виконання індивідуального акта, який оскаржується у конституційній скарзі, на закритому засіданні, коли шкідливі наслідки, що можуть настати внаслідок виконання індивідуального акта, буде складно виправити [4].

Згідно із Законом «Про Конституційний Суд Угорщини» у виняткових випадках у ході провадження Конституційний Суд має право вимагати від загального суду призупинення виконання його оспорюваного рішення з огляду на очікувану тривалість провадження у Конституційному Суді або його очікуване рішення, з метою уникнення значної і непоправної шкоди чи збитків, або через іншу важливу причину, а загальний суд не призупинив виконання свого рішення, яке оскаржується у конституційній скарзі, до завершення провадження у Конституційному Суді. При цьому конституційна скарга розглядається Конституційним Судом у складі одного судді (питання щодо прийнятності), Палати (питання щодо суті) та у повному складі на пленарному засіданні (вирішення питання щодо суті є необхідним у зв'язку з його суспільною чи конституційною важливістю або складністю справи, через потребу забезпечити єдність конституційної юриспруденції або через іншу важливу причину) [5].

За Законом «Про Конституційний Суд Республіки Хорватія» конституційна скарга, як правило, не перешкоджає виконанню оспорюваного акта; за клопотанням заявника Конституційний Суд може призупинити виконання судового рішення до ухвалення Конституційним Судом рішення, якщо таке виконання призведе до заподіяння заявнику такої шкоди, яку складно буде виправити, і таке призупинення не суперечить суспільному інтересу та не призведе до заподіяння будь-кому більшої шкоди. Доречно зауважити, що конституційна скарга розглядається Палатою у складі трьох суддів Конституційного Суду (питання щодо прийнятності), Палатою у складі шести суддів Конституційного Суду (питання щодо суті) та Пленумом Конституційного Суду у повному складі (питання щодо суті конституційної скарги має істотну значимість) [6].

Відповідно до Закону Чеської Республіки «Про Конституційний Суд» конституційні скарги, як правило, не мають призупиняючої дії; за клопотанням скаржника Суд може призупинити виконання оспорюваного рішення, якщо це не суперечитиме важливим суспільним інтересам і настільки довго, наскільки скаржник страждатиме від виконання рішення чи реалізації права третьою особою внаслідок цього рішення, допоки значно більша шкода не буде заподіяна іншим особам через призупинення виконання рішення. При цьому конституційні скарги розглядаються Палатою Суду у складі трьох суддів та Пленумом Суду у повному складі (зокрема, через необхідність визначення позиції з питань права, яка відрізняється від позиції Суду, сформульованої у його попередньому рішенні, або коли у конституційній скарзі порушується питання щодо конституційності нормативного акта) [7].

У дослідженні індивідуального доступу до конституційного правосуддя, прийнятого у формі документа Європейською комісією «За демократію через право» (далі – Венеціанська Комісія) на 85-му пленарному засіданні (Венеція, 17-18 грудня 2010 р.), Венеціанська Комісія схвально оцінила повноваження конституційних судів призупиняти виконання оспорюваного індивідуального та/або нормативного акта, якщо таке виконання може мати наслідком подальшу шкоду чи порушення, які не можуть бути виправлені, коли буде встановлена неконституційність оспорюваного акта; однак, особливо коли йдеться про нормативну скаргу, треба мати на увазі межу, за якою саме невиконання акта спричинить непоправні шкоду та порушення [8].

Таким чином, аналіз релевантного законодавства зазначених європейських держав свідчить, що способом забезпечення конституційної скарги у цих країнах є призупинення виконання оспорюваного судового рішення. У законодавчих актах міститься вказівка, що таке рішення повинен ухвалювати конституційний суд (за винятком Закону Республіки Словенія «Про Конституційний Суд»), хоча конституційні скарги щодо їх прийнятності та суті можуть розглядатися окремими органами конституційного суду.

Повертаючись до проблематики цього дослідження, необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Конституційний Суд України» Велика палата, сенати, колегії у межах визначених цим законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд України.

Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» Велика палата діє у складі всіх суддів Конституційного Суду України та уповноважена розглядати питання, зокрема, щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами у разі відмови Сенату Конституційного Суду України (далі – Сенат) від розгляду справи на розсуд Великої палати у випадках, визначених цим законом (ч. 1, п. 9 ч. 2 ст. 35); ухвалу про закриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою (у разі відмови Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати) постановляє Велика палата на пленарному засіданні

(п. 1 ч. 2 ст. 63); Велика палата на пленарних засіданнях розглядає, зокрема, справи, провадження в яких відкрито за конституційною скаргою, але Сенат відмовився від розгляду справи на розсуд Великої палати (ч. 6 ст. 66); рішення Конституційного Суду України ухвалює Велика палата за результатами розгляду, зокрема, справ за конституційними скаргами у разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати (п. 1 ст. 84).

За Законом України «Про Конституційний Суд України» Сенат діє у складі дев'яти суддів Конституційного Суду України та уповноважений розглядати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) за конституційними скаргами, а також інші питання, визначені цим законом (абз. 1 ч. 1, ч. 4 ст. 36); якщо суддя-доповідач вважає, що у відкритому конституційному провадженні за конституційною скаргою існують підстави для передачі справи на розгляд Великої палати, він вносить на розгляд Сенату проект ухвали про відмову Сенату від розгляду справи на розсуд Великої палати (ч. 5 ст. 59); ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою постановляє Сенат у разі незгоди з ухвалою Колегії Конституційного Суду України (далі – Колегія) про відмову у відкритті конституційного провадження у справі, постановленою неодностайно (п. 2 ч. 3 ст. 61); ухвалу про закриття конституційного провадження постановляє Сенат на пленарному засіданні у справах за конституційною скаргою (п. 2 ч. 2 ст. 63); Сенат на засіданні розглядає питання щодо відкриття або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, якщо Колегія не одностайно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження (ч. 1 ст. 67); якщо під час розгляду Сенатом справи виникає необхідність в тлумаченні Конституції України або якщо вирішення питання, яке розглядає Сенат, може спричинити несумісність із юридичними позиціями, постановленими Конституційним Судом України попередньо, Сенат може у будь-який час до постановлення свого рішення відмовитися від розгляду справи на розсуд Великої палати; про відмову від розгляду справи на розсуд Великої палати Сенат більшістю суддів Конституційного Суду України, які беруть участь у засіданні, постановляє ухвалу, в якій викладає відповідні підстави (ст. 68); рішення Конституційного Суду України ухвалює Сенат за результатами розгляду справ за конституційними скаргами (п. 2 ст. 84).

Відповідно до Закону України «Про Конституційний Суд України» Колегія діє у складі трьох суддів Конституційного Суду України, до повноважень якої належить вирішення питань щодо відкриття конституційного провадження у справі, зокрема, за конституційною скаргою; якщо Колегія не одностайно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії передає конституційну скаргу на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі; одностайно постановлена ухвала Колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою є остаточною (абз. 1 ч. 1, ч. 2, абз. 2 ч. 5, ч. 6 ст. 37); ухвалу про відкриття

конституційного провадження у справі за конституційною скаргою постановляє Колегія (п. 1 ч. 3 ст. 61).

Отже, дослідження наведених положень Закону України «Про Конституційний Суд України» дає підстави стверджувати, що компетенцією вирішувати питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою (питання щодо прийнятності конституційної скарги) наділені як Колегія, так і Сенат. Натомість повноваженнями розглядати питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України (їх окремих положень) у справі за конституційною скаргою (питання щодо суті конституційної скарги) володіє Сенат, а в разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати – остання.

У той же час, як це передбачено ч. 1 ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України», виключно Велика палата з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Тобто повноваження Великої палати вживати заходів щодо забезпечення конституційної скарги можуть бути реалізовані нею лише на стадії розгляду конституційної скарги по суті в разі відмови Сенату в розгляді справи за конституційною скаргою на розсуд Великої палати.

На наш погляд, таке законодавче регулювання щодо визначення органу Конституційного Суду України, уповноваженого вживати заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію, потенційно нівелюватиме ефективність усього інституту забезпечення конституційної скарги в Україні, оскільки з огляду на обмежену кількість конституційних скарг, які отримує Велика палата для їх розгляду по суті, легітимна мета заходів щодо забезпечення конституційної скарги – необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, стане недосяжною. Крім того, слід враховувати, що такі заходи є апріорі терміновими, а тому до моменту передачі конституційної скарги на розгляд Великої палати вони можуть втратити свою актуальність.

У цьому контексті варто також звернути увагу, що у законопроекті про Конституційний Суд України, направленому Венеціанській Комісії для надання експертного висновку, було передбачено повноваження Сенату вживати тимчасових заходів забезпечення конституційних скарг. З цього приводу Венеціанська Комісія вказала на необхідність наділення, окрім Сенату, ще й Колегії компетенцією вживати тимчасових заходів забезпечення конституційних скарг, адже рішення про порушення справи ухвалюється Колегією [9].

Замість висновку. На наше переконання, закріплений у Законі України «Про Конституційний Суд України» інституційний механізм забезпечення конституційної скарги може виявитися вкрай неефективним на практиці, адже він не здатен досягти ані легітимної мети забезпечення конституційної скарги, яка полягає у запобіганні незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, у якому застосовано закон України (його окремі положення), що оскаржується у конституційній скарзі, ані термі-

новості такого тимчасового заходу у вигляді встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію.

Однак, беручи до уваги припис ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Конституційний Суд України», згідно з яким Велика палата, сенати, колегії у межах визначених цим законом повноважень щодо конституційного провадження діють як Конституційний Суд України, окреслені концептуальні проблеми інституту забезпечення конституційної скарги в Україні можуть бути легко виправлені шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Конституційний Суд України». Для прикладу, враховуючи релевантні положення законодавства про конституційні суди Латвії, Польщі, Сербії, Угорщини, Хорватії, Чехії, названі проблеми можна вирішити шляхом заміни словосполучення «Велика палата», яке міститься у ч. 1 ст. 78 Закону України «Про Конституційний Суд України», на словосполучення «Конституційний Суд України».

References:

1. Constitutional Court Law of the Republic of Latvia, sections 19-2, 20, 25. URL: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/2016/02/04/constitutional-court-law/>.
2. The Act of the Republic of Poland on the Organisation of the Constitutional Tribunal and the Mode of Proceedings Before the Constitutional Tribunal, articles 37, 61, 77, 79. URL: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Akty_normatywne/The_Act_on_the_Organisation_of_the_Constitutional_Tribunal_and_the_Mode_of_Proceedings_Before_the_Constitutional_Tribunal_en.pdf.
3. Law on the Constitutional Court of the Republic of Serbia, articles 42b, 46, 86. URL: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/en-GB/237-100030/law-on-the-constitutional-court/>.
4. Constitutional Court Act of the Republic of Slovenia, articles 54, 57, 58. URL: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/statutes/constitutional-court-act/v-constitutional-complaint/>.
5. Act on the Constitutional Court of Hungary, sections 47, 50, 53, 56, 61. URL: <http://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/>.
6. The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, articles 67, 68. URL: https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/The_Constitutional_Act_on_the_Constitutional_Court_of_the_Republic_of_Croatia_consolidated_text_Official_Gazette_No_49-02.pdf.
7. Constitutional Court Act of the Czech Republic, paragraphs 11, 15, 8, 79. URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/Constitutional_court_act_182_1993.pdf.
8. Study on Individual Access to Constitutional Justice adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), paragraph 140. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)039rev-e).
9. Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court adopted by the Venice Commission at its 109th Plenary Session (Venice, 9-10 December 2016), paragraph 62. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)034-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)034-e).

Litvinov O. M., PhD in Law, Judge of the Constitutional Court of Ukraine, Ukraine, Kyiv.
e-mail : anlytvynov@gmail.com ; ORCID 0000-0002-1053-6664

Bogush V. V., scientific consultant of the Judge of the Constitutional Court of Ukraine, Ukraine, Kyiv.
e-mail : v.bohush1988@gmail.com ; ORCID 0000-0002-8570-4941

Institutional mechanism of securing a constitutional complaint in Ukraine: conceptual problems

Article 78 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» prescribes that exclusively the Grand Chamber, on its own initiative, may take measures to secure a constitutional complaint by imposition of a temporary ban on a certain action when it is necessary to prevent irreversible consequences that may occur due to execution of the final court judgment wherein challenged law of Ukraine (specific provisions thereof) has been applied.

However, according to the second section of article 32 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», the Grand Chamber, the Senates and the Boards shall act as the Constitutional Court of Ukraine under the powers determined by this Law in respect of constitutional proceedings.

Moreover, analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» gives rise to stress that both the Board and the Senate are empowered to consider an issue of initiating constitutional proceedings in the case upon a constitutional complaint (an issue concerning the admissibility of a constitutional complaint). In addition, the Senate is empowered to consider an issue of conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of laws of Ukraine (specific provisions thereof) in the case upon a constitutional complaint (an issue concerning the merits of a constitutional complaint), and the Grand Chamber has this power in the event of relinquishment of jurisdiction by the Senate in favour of the Grand Chamber.

That is why, prescribed by the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» institutional mechanism of securing a constitutional complaint could be very ineffective in practice. It cannot access either the legitimate aim of securing a constitutional complaint that consists in preventing irreversible consequences that may occur due to execution of the final court judgment wherein challenged law of Ukraine (specific provisions thereof) has been applied, or the urgency of such an interim measure in the form of imposition of a temporary ban on a certain action.

Nevertheless, the above problems could be easily improved by the relevant amendments to the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» (for instance, by changing a phrase «the Grand Chamber», available into the first section of article 78 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», to a phrase «the Constitutional Court of Ukraine»).

Keywords: institute of securing a constitutional complaint; Grand Chamber; Senate; Board.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.