

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті визначаються основні особливості, проблемні аспекти розвитку конституційних механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема в Україні, та перспективи їх вирішення.

Ключові слова: конституційна скарга, конституція, основоположні права і свободи людини, конституційні механізми захисту прав людини, конституційний суд.

В статье определяются основные особенности, проблемные аспекты развития конституционных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, в частности в Украине, и перспективы их решения.

Ключевые слова: конституционная жалоба, конституция, основополагающие права и свободы человека, конституционные механизмы защиты прав человека, конституционный суд.

The article defines the main features, problematic aspects of the development of constitutional mechanisms for protection of human and citizen's rights and freedoms, in particular in Ukraine, and prospects for their solution.

Key words: constitutional complaint, constitution, fundamental rights and freedoms, constitutional mechanisms of human rights protection, constitutional court.

Постановка проблеми. Аналіз перспектив розвитку інституту конституційної скарги як ключової потенційної форми захисту прав людини в межах конституційної юстиції є неможливим без узагальнення поточної практики подання конституційних скарг до Конституційного Суду України (далі – КСУ), порядку та результатів їх опрацювання. Слід констатувати, що після запровадження конституційної скарги, шляхом доповнення Конституції України ст. 151-1 законом від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [1] положення цієї новели були розкриті лише у новому законі «Про КСУ» від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII [2]. Отже, відповідна норма прямої дії Основного Закону більше року не мала механізму реалізації, встановленого відповідним законом.

Виходячи з викладеного **метою статті** є дослідження проблем та перспектив розвитку конституційного механізму захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Внутрішній процедурний акт КСУ з цих питань, а саме – Тимчасовий порядок розподілу конституційних скарг між суддями Суду, їх попередньої перевірки та підготовки попередніх висновків, був схвалений лише розпорядженням в.о. Голови КСУ від 16 серпня 2017 р. № 57/1/2017-ОД [3]. Ще пізніше питання опрацювання конституційних скарг були відображені у Регламенті КСУ, ухваленому постановою КСУ від 22 лютого 2018 р. № 1-пс/2018 [4]. Варто констатувати, що зазначені правові механізми досі залишаються явно недосконалими. Насамперед це можна ув'язати із співвіднесенням нової норми Конституції України щодо конституційних скарг та ст. 150 Основного Закону, яка вочевидь надає КСУ ширші повноваження, ніж ст. 151-1.

Зокрема, згідно ст. 150 Конституції, КСУ має право перевіряти конституційність не тільки законів України, але й інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також надавати офіційне тлумачення Конституції України. При цьому особливої гостроти це питання може набути за умов вимоги у конституційній скарзі перевірити конституційність актів,

які мають силу закону, але не є такими за власною юридичною формою (прикладом, чинні наразі декрети Кабінету Міністрів України або законодавчі акти радянського періоду).

При цьому закон «Про КСУ» у ст. 55, ст. 56, ст. 77, ст. 78 дещо трансформує зазначену норму Конституції, виключаючи (без наявності відповідної конституційної норми) з суб'єктів права на конституційну скаргу всіх юридичних осіб публічного права, встановлюючи умови вичерпання національних засобів юридичного захисту наявністю ухваленого апеляційного судового рішення або касаційного судового рішення, за умови можливості у справі касаційного перегляду, визначаючи трьохмісячний термін подання конституційної скарги до КСУ.

Водночас у цих нормах закону передбачається можливість подання конституційної скарги через уповноважену особу та винесення КСУ забезпечувального наказу для забезпечення конституційної скарги, що певною мірою розширює можливості заявника. Втім, у зазначених нормативних актах повністю відсутні згадки про можливість колективних конституційних скарг і не визначено спеціальні права адвоката, що представлятиме заявника у КСУ. Втім важливою є ч. 4 ст. 78 зазначеного закону, за якою відмовляти у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги, має саме КСУ [2].

Водночас норми ст. 57 закону «Про КСУ» та Регламенту КСУ, на нашу думку досить безпідставно, перекладають аспекти первинного опрацювання конституційних скарг, що надходять до КСУ, до повноважень не КСУ, а Секретаріату КСУ. Адже Секретаріат КСУ за § 39 та § 40 Регламенту має не тільки отримувати та реєструвати конституційні скарги через автоматизовану систему «Документообіг КСУ», але й перевіряти «конституційні скарги на відповідність за формою вимогам Закону [«Про КСУ»] впродовж одного робочого дня з дня їх реєстрації», при чому конституційна скарга у подальшому передається Секретаріатом судді-доповідачу лише «у разі її відповідності за формою вимогам Закону після попередньої перевірки».

Більш того, ст. 57 зазначеного закону та Регламент у вказаних параграфах зобов'язує Секретаріат КСУ повертати конституційну скаргу «суб'єкту права на конституційну скаргу із зазначенням, яким вимогам Закону [«Про КСУ»] вона не відповідає» за формою. У § 41 Регламенту додатково встановлюється, що конституційні скарги, які за формою не відповідають вимогам Закону «Про КСУ» і повертаються суб'єктам права на конституційну скаргу керівником Секретаріату, між суддями КСУ не розподіляються. Більш того, регламент КСУ та Закон «Про КСУ» без посилань на Конституцію України встановили, що конституційна скарга щодо справи, остаточне судові рішення в якій набрало законної сили раніше 30 вересня 2016 р., повертається керівником Секретаріату суб'єкту права на конституційну скаргу [4], таке повернення мало бути здійсненим у десятиденний строк з дня набрання чинності законом «Про КСУ».

Водночас п. 3 Прикінцевих положень закону «Про КСУ» дозволив заявникам оскаржувати конституційність законів на підставі остаточних судових рішень, які набрали законної сили у період з 30 вересня 2016 р. до набрання чинності законом «Про КСУ» (тобто до 3 серпня 2017 р.). Крім того, за п. 4 Прикінцевих положень закону «Про КСУ», Секретаріат КСУ мав повідомити про невідповідність поданих до 3 серпня 2017 р. до КСУ конституційних скарг заявникам, які мали привести їх у відповідність до вимог закону «Про КСУ» протягом трьох місяців з дня набрання ним чинності. Ухилення заявників від такого приведення означало повернення їх конституційної скарги Секретаріатом КСУ без розгляду [2]. Таким чином можна констатувати, що законом «Про КСУ» у цьому спеціальному випадку, також без спирання на Конституцію України, було перекладено повноваження з оцінки конституційних скарг на Секретаріат, а також істотно погіршено права заявників шляхом ретроспективного застосування закону.

Варто додати, що законом від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII були внесені доповнення до Перехідних положень Конституції України стосовно завершення судових проваджень, розпочатих до конституційних змін, але про конституційні скарги в цих доповненнях не згадувалося [1]. Таким чином слід констатувати невідповідність норм закону «Про КСУ» та Регламенту КСУ приписам Конституції України, за якими оцінку усіх отриманих конституційних скарг має в усіх випадках надавати сам КСУ, а не утворені допоміжні структури КСУ.

Крім того, норми перехідних положень закону «Про КСУ» регламентують питання тимчасового (до 1 січня 2020 р.) запровадження в КСУ інституту спеціального радника «з метою надання експертної допомоги в конституційних провадженнях за конституційними скаргами». Такий радник з числа суддів у відставці іноземного органу конституційної юрисдикції або як представник міжнародної урядової організації мав запрошуватися КСУ, його діяльність мала забезпечуватися «за рахунок міжнародної технічної допомоги або міжнародних організацій». Саме

цей радник (а не керівник Секретаріату КСУ) мав до початку розгляду справи Сенатом або Великою палатою надати свій письмовий обґрунтований юридичний висновок (*amicus curiae*) у справі [2]. Варто вказати, що з жодних відкритих джерел наразі немає відомостей про призначення та діяльність такого спеціального радника у КСУ або про результати такої діяльності.

Також у Пам'ятці відзначено, що листи, скарги, клопотання, заяви, в тому числі позовні заяви та інші звернення з питань, вирішення яких не належить до повноважень КСУ, опрацьовуються Секретаріатом КСУ в порядку, передбаченому законом «Про звернення громадян». Додатково у Пам'ятці підкреслено, що до КСУ не оскаржуються дії або бездіяльність органів державної влади, рішення судів у системі судоустрою України, що КСУ не уповноважений здійснювати перегляд судових рішень, скасовувати їх, оцінювати правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права, а також перевіряти судові рішення на відповідність Конституції України та законам України [5].

Водночас варто зауважити, що профільний закон «Про КСУ» та регламент КСУ узагалі не визначають аспекти надання заявнику до КСУ правової допомоги та не встановлюють процесуальний статус для захисника (адвоката) заявника. За таких умов питання якісного складання конституційної скарги нічим у законодавстві України не забезпечено, що й призвело на практиці до масового подання до КСУ некоректних скарг.

Зокрема, згідно тексту щорічної інформаційної доповіді КСУ за 2017 рік, з моменту запровадження в Україні інституту конституційної скарги (30 вересня 2016 р.) до кінця 2017 р. до Суду надійшло 474 конституційні скарги, з них 118 – до набрання чинності законом «Про КСУ», а 356 – після набрання чинності цим законом. Водночас опрацювання отриманих конституційних скарг КСУ розпочав саме після набуття чинності закону «Про КСУ», тобто з 3 серпня 2017 р. Секретаріатом КСУ було виявлено 85 конституційних скарг, поданих до набуття сили закону «Про КСУ», з них було визначено 71 скаргу (83,5%) як таку, що не відповідає цьому закону; стосовно ще 33 конституційних скарг Секретаріатом КСУ було виявлено, що остаточні судові рішення у відповідних справах набрали законної сили до 30 вересня 2016 р. [3].

Загалом з 474 вищенаведених конституційних скарг Секретаріатом КСУ було виявлено 83 такими, що за формою відповідають вимогам закону «Про КСУ» (тобто лише 17,5% від загальної кількості), а також було повернуто авторам на доопрацювання 273 скарги, з яких повторно зі спробою усунення недоліків було подано до КСУ 43 скарги, але лише 11 з них було прийнято до розгляду Секретаріатом КСУ як виправлені належним чином; загалом до суддів КСУ в указаний період надійшло 94 скарги (19,8% від поданих) [3].

Цікавим є й аналіз розподілу зазначених 474 конституційних скарг за суб'єктом подання, який не було здійснено КСУ у щорічній інформаційній доповіді, але було виконано нами самостійно, через аналіз стислого опису цих скарг, викладеного на сайті КСУ. Зокрема, за вказаний період окремими фізичними особами у власних інтересах було подано 429 конституційних скарг, або 90,5% від загальної кількості. Ще 13 скарг були подані адвокатами або іншими особами на користь фізичних осіб, з них три на користь групи фізичних осіб, ще п'ять скарг було подано групами фізичних осіб без визначення представника (уповноваженої особи) [6;7].

За 2016–2017 роки було подано 27 конституційних скарг (5,7% від загальної кількості) в інтересах 19 юридичних осіб – їх представниками або іншими уповноваженими особами, з цих юридичних осіб 14 представляло бізнес-структури (9 товариств з обмеженою відповідальністю, два публічних акціонерних товариства та 3 інших підприємства), також конституційні скарги були подані однією політичною партією, однією профспілкою, однією громадською організацією та однією організацією ветеранів; також одна конституційна скарга була подана міським комунальним підприємством [6;7].

Варто зазначити, що згідно викладених на сайті КСУ стислих описів 690 конституційних скарг, поданих до КСУ у 2018 році, 67 з них (тобто 9,7%) було подано за цей період від 41 юридичних осіб, з яких 20 мало правовий статус товариств з обмеженою відповідальністю, 12 – публічних акціонерних товариств (з них 6 банків) та 6 – інших підприємств. Також за 2018 рік конституційні скарги подали одна профспілка, один благодійний фонд, одне селянське (фермерське) господарство та навіть Срібнянська селищна рада Чернігівської області (попре заборону закону «Про КСУ» щодо подання конституційних скарг юридичними особами публічного права). У 2018 р. тільки 6 конституційних скарг було подано до КСУ уповноваженими представниками в інтересах іншої особи, 24 скарги подано від декількох фізичних осіб; ці колективні скарги об'єднали від 2 до 62 заявників у кожній відповідно [8].

У інформації КСУ за 2017 рік не міститься характеристика підстав повернення конституційних скарг Секретаріатом КСУ заявникам через їх невідповідність закону «Про КСУ». Втім

такі підстави можна приблизно згрупувати через аналіз стислого опису цих скарг, викладеного на сайті КСУ. Зокрема, значна частина (а саме – 46, тобто 9,7%) конституційних скарг 2016–2017 років у назві вказувала на остаточне судове рішення у справі заявника, але при цьому оскаржувала саме неконституційність закону України, що був у ньому застосованим. Також певна частина конституційних скарг стосувалася питань конституційності інших нормативних актів, ніж закони України, а саме – декрету КМУ (1 скарга), постанов КМУ (5 скарг), радянських нормативних актів, що мають юридичну чинність (3 скарги). Крім того три скарги зазначеного періоду стосувалися прохання надання КСУ офіційного тлумачення конституції та законів України.

Але найбільш поширеною помилкою авторів конституційної скарги було оскарження ними не норм законів України, а окремих рішень, дій чи бездіяльності судових органів. Зокрема у 2 конституційних скаргах ставилося питання конституційності рішень КСУ, у 9 – рішень Верховного Суду України, ще у 15 – актів вищих спеціалізованих судів, а у 20 скаргах оскаржувалася низка рішень першої, апеляційної та касаційної інстанцій у конкретних справах водночас. Більш того, 21 конституційна скарга стосувалася рішень апеляційних судів, зокрема разом з актами суду першої інстанції, а ще 30 скарг, із очевидним не вичерпанням засобів правового захисту, стосувалися виключно окремих рішень судів першої інстанції за конкретними справами.

Також заявниками оскаржувалися непроцесуальні дії чи бездіяльність Верховного Суду України (2 скарги), роз'яснювальні документи, схвалені вищими судовими інстанціями (2 скарги), та нормативне рішення Ради суддів України (1 скарга). Також 10 конституційних скарг було присвячено неправомірним діям та окремим рішенням органів влади й посадових осіб, а ще 10 документів, зареєстрованих Секретаріатом КСУ як конституційні скарги, носили відвертий характер звернення громадян з різних питань (від повернення заявнику судового збору чи сприяння у виконанні виконавчого листа до «забезпечення достатнього, гідного, адекватного життєвого рівня життя для всього корінного народу України та їх сімей») [9; 10]. Варто додати, що власні звернення громадян, які надійшли до КСУ, реєструються Секретаріатом КСУ окремо, й у 2017 р. їх кількість становила 1702 [3].

У поданих у 2018 році конституційних скаргах, всупереч вимогам закону «Про КСУ», також підіймалися питання конституційності актів КСУ (1 скарга), Верховного Суду (31 скарга), вищих спеціалізованих судів (5 скарг), та сукупності рішень у справі судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій (19 скарг), або першої та апеляційної інстанцій (7 скарг) чи суто рішень суду першої інстанції (8 скарг). У 2018 р. 3 подані конституційні скарги стосувалися «бездіяльності Верховного Суду», ще три стосувалися вбачуваних заявником порушень з боку інших судів, а ще 6 скарг вимагали від КСУ перегляду конкретних адміністративних і кримінальних справ по суті [8].

Варто додати, що серед поданих у 2018 р. конституційних скарг також містилися оскарження неправомірних, на думку заявника, дій окремих державних органів (13 скарг) або повідомлялося про порушені за різних обставин права заявника (5 скарг). За цей рік у 2 скаргах КСУ пропонувалося надати тлумачення Конституції України, ще у 3 – законів України, а в у чотирьох конституційних скаргах заявники просили від КСУ надати роз'яснення з конкретних правничих ситуацій. Також у трьох конституційних скаргах КСУ, поданих у 2018 р., пропонувалося визначитися із конституційністю окремих норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною, одна скарга оскаржувала конституційність декрету КМУ, а ще 10 пропонували встановити конституційність урядових постанов; також у трьох скаргах КСУ пропонувалося дослідити конституційність інших підзаконних нормативних актів, виданих окремими органами влади. Водночас лише два документа, зареєстрованих КСУ в 2018 р. як конституційні скарги, мали очевидні ознаки звернень громадян [8].

Цікаво, що на відміну від поданих у 2016–2017 роках, лише 9 з 690 конституційних скарг 2018 року (тобто тільки 1,3%) використовували формулу, за якою оскарження неконституційності закону здійснювалося через характеристику остаточного судового рішення у відповідній справі. Крім того, такими, що очевидно не відповідають приписам Конституції або закону «Про КСУ», було 119 конституційних скарг, поданих у 2016–2017 роках (тобто 25,1% від загальної кількості), та 129 конституційних скарг, поданих у 2018 р. (18,7% від загального числа) [8]. Таким чином, певне загальне підвищення якості оформлення конституційних скарг можна пояснити встановленням правової визначеності щодо їх оформлення лише у серпні-вересні 2017 р., але кількість явно невідповідних вимогам закону скарг, поданих до КСУ, залишається надмірно високою.

25 скарг було надано щодо положень Кодексу адміністративного судочинства та 11 – стосовно Кодексу про адміністративні правопорушення, 6 скарг щодо Податкового та 5 – стосовно

Митного кодексу; також 22 скарги стосувалися норм закону «Про прокуратуру», ще 9 – закону «Про виконавче провадження» та 5 – закону «Про судовий збір». Конституційність норм Цивільного кодексу оскаржувалася в 9 конституційних скаргах, а Кримінального, Земельного та Сімейного кодексів – у 3 скаргах щодо кожного. Також по 5 конституційних скарг було надано з питань відповідно норм законів України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»; ще 13 скарг стосувалися положень різних законів про Державний бюджет України 2011–2016 років. У рамках узагальнення змісту отриманих скарг Секретаріатом КСУ було зроблено висновок про розподіл змісту їх більшості на дві групи – питань пенсійного або іншого соціального забезпечення спеціальних суб'єктів та забезпечення апеляційного чи касаційного перегляду окремих категорій судових рішень [3].

З наявної щорічної інформації КСУ за 2017 р., саме тоді було змінено структуру Секретаріату КСУ та збільшено чисельність його працівників, зокрема – утворено Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг, у його складі – відділ попередньої перевірки конституційних скарг, а також Управління опрацювання конституційних скарг у складі Правового департаменту Секретаріату КСУ [3].

Згідно наявної інформації, наразі у складі Секретаріату КСУ продовжує діяти окреме та не підпорядковане департаментам Секретаріату Управління документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг, яке складається з відділу прийняття та реєстрації документів і відділу попередньої перевірки конституційних скарг; обидва завідувачі цих відділів водночас є заступниками керівника цього Управління. Окремо у складі Правового департаменту, керівник якого є заступником керівника Секретаріату, діє Управління опрацювання конституційних скарг, керівник якого своєю чергою є заступником керівника департаменту. Це управління також складається з двох підрозділів – відділу попередніх висновків і відділу юридичного супроводження розгляду конституційних скарг, завідувач якого є заступником керівника управління [11].

Варто вказати, що у частині 2 вищезгаданої щорічної інформаційної доповіді КСУ за 2017 рік наведена позиція КСУ щодо вимог, які законом «Про КСУ» встановлені до конституційної скарги. Зокрема тезу про необхідність вказівки у скарзі відомостей про уповноважену особу КСУ пропонується розуміти так, що «суб'єкт права на конституційну скаргу, звертаючись до Суду, повинен вирішити принципове питання щодо необхідності участі в його справі представників». При цьому додається, що закон «Про КСУ» «не передбачає обов'язкової участі представника і надає автору клопотання можливість самостійно захищати свої права та законні інтереси в процесі конституційного судочинства» [3].

Щодо змісту скарги, у інформаційній доповіді КСУ зазначено, що «автор клопотання повинен чітко визначити предмет перевірки на конституційність», але при цьому не є достатньою вказівка «статті відповідного закону України чи Конституції України, оскільки більшість із них складається з декількох самостійних частин». Також у доповіді констатовано потребу визначення у скарзі саме неконституційності оспорюваних положень закону, а також потребу визначення норми Конституції України, «яка проголошує конкретне право людини, яке зазнало порушення внаслідок застосування оспорюваних положень закону». Також у доповіді міститься застереження стосовно того, що 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, міститься вимога додавання до «клопотання» цих установчих документів та актів (а не прикладом їх посвідчених копій). У доповіді міститься окреме застереження щодо потреби надсилання конституційної скарги до КСУ виключно поштою або шляхом її особистого подання до Секретаріату КСУ, оскільки подання конституційних скарг іншими засобами зв'язку законом «Про КСУ» не передбачено [3].

Копія отриманої конституційної скарги, оригінал якої передається Управлінням документального забезпечення та попередньої перевірки конституційних скарг Секретаріату КСУ судді-доповідачу, передається з додатками до Управління опрацювання конституційних скарг «для підготовки попередніх висновків про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження». Як вказується у інформаційній доповіді КСУ за 2017 рік, попередня перевірка скарги має насамперед полягати в оцінці «наявності в конституційній скарзі інформації щодо обставин, фактів, а також документів та матеріалів», що уможливають охарактеризувати це звернення до КСУ саме «як конституційну скаргу для його подальшого опрацювання відповідно до вимог закону». Спеціально вказується, що оцінка Секретаріатом КСУ «сутнісних характеристик конституційної скарги, наповнення та

зміст не можуть бути предметом попередньої перевірки конституційної скарги на її відповідність за формою вимогам закону», адже таку оцінку має здійснити КСУ [3].

У рамках опрацьованого Секретаріатом КСУ проекту щорічної інформації про діяльність КСУ за 2018 рік (далі – проект) [12] можна визначити кількість відхилених Секретаріатом скарг, а також питання класифікації норм законів, конституційність яких оскаржувалася заявниками протягом року. Згідно зазначеного проекту, зі вказаних 690 конституційних скарг, що надійшли до Суду протягом 2018 р., лише 264 (тобто 38%) були визнані Секретаріатом КСУ такими, що за формою відповідають вимогам закону «Про КСУ», та були розподілені між суддями.

Серед основних недоліків оформлення конституційних скарг Проект виділяє не тільки порушення у них питань, які не можуть стати об'єктом конституційної скарги, але й відсутність повних відомостей заявника (12 скарг) або його представника (6 скарг), не підписання документу (22 скарги) або подання його не державною мовою (11 скарг), не підтвердження повноважень підписанта скарги від юридичної особи (14 скарг). Також у значній кількості конституційних скарг, як правило, поряд із іншими порушеннями їх форми містилися такі недоліки, як:

- відсутність стислого викладу остаточного судового рішення, в якому було застосовано оскаржувані положення закону;
- відсутність опису перебігу розгляду відповідної справи в судах;
- відсутність визначення конкретних положень закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції, або положень Конституції України, на відповідність яким слід перевірити закон;
- відсутність констатації того, яке саме право людини є порушеним щодо заявника;
- не надання заявником конкретних відомостей про документи і матеріали та/або не надання копій цих документів, не наведення їх у переліку документів і матеріалів, що додаються;
- не надання копії остаточного судового рішення, засвідченої в установленому порядку судом, що його ухвалив [12].

Серед оскаржуваних у зазначених конституційних скаргах норм законів України слід вказати на положення ч. 5 ст. 176, ч. 5 ст. 190, ст. 303, п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 307, ч. 3 ст. 309, ч. 2 ст. 392, ч. 4 ст. 399, п. 2 ч. 2 ст. 428 Кримінального процесуального кодексу України; ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 82 Кримінального кодексу України, абз. 1 ч. 2 ст. 215 Цивільного кодексу України. ч. 10 ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, абз. 2 ч. 1, ч. 3 ст. 88 та інших норм закону «Про судоустрій і статус суддів», п. 13 ч. 1 ст. 17 закону «Про Національне антикорупційне бюро України», ст. 50, ч. 10 ст. 78 та ч. 20 ст. 86 закону України «Про прокуратуру», ст. 90 та п. 2 розділ IX закону «Про державну службу», ч. 3 та ч. 4 ст. 52, ст. 79 закону «Про банки і банківську діяльність», ч. 2 ст. 26 закону «Про виконавче провадження», п. 4 § 2 «Прикінцеві положення» розділу 4 закону від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII (про зміни у процесуальне законодавство), п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та окремих норм перехідних положень бюджетних законів на 2015 та 2016 роки, окремих норм законів від 27 березня 2014 р. № 1166-VII (щодо соціальних гарантій суддям), від 2 березня 2015 р. № 213-VIII та від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII (стосовно особливих форм пенсійного забезпечення), від 28 січня 2016 р. № 955-VIII (про працевлаштування робітників комунальних закладів культури) та від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII (щодо посадових окладів суддів), законів від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII та від 23 березня 2017 р. № 1989-VIII (про зміни до податкового законодавства) [12].

Істотна кількість скарг була знята КСУ з розгляду через порушення заявниками строку їх подання (38 ухвал), а не вичерпання заявником правових засобів захисту призвело до відмови в розгляді тільки 4 скарг. Також КСУ відмовив у розгляді конституційних скарг 35 ухвалями через втрату чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України, та ще у двох випадках – через наявність рішення КСУ щодо того самого предмета конституційної скарги. Цікаво, що хоча подання скарги неналежним або невизначеним суб'єктом стало підставою схвалення у 2018 р. 14 ухвал КСУ про відмову в розгляді, лише одному заявнику було відмовлено у розгляді скарги через зловживання правом на її подання [12].

Висновки. Попре значну кількість поданих до КСУ в 2016–2018 роках конституційних скарг, незважаючи на встановлені законом стислі терміни їх опрацювання КСУ, станом на кінець 2018 р. жодного рішення КСУ по суті щодо їх розгляду винесено не було. Більше того, з 1194 поданих за вказаний період скарг КСУ було визнано прийнятними тільки 37, значна частина яких дублювала вимоги щодо конституційності окремих норм законів; крім того група прийнятих КСУ до розгляду скарг була подана від імені потужних комерційних структур, а не фізичних осіб.

Водночас КСУ практично у позитивному ключі вирішив не передбачену Конституцією та нормами законодавства можливість подання колективної конституційної скарги, прийняв такі скарги до розгляду як прийнятні за формою. До основних предметів оскарження заявниками слід віднести норми законодавства, якими було скорочено спеціальні соціальні гарантії різним категоріям осіб, а також норми процесуального законодавства, що обмежують можливість подання апеляцій і касацій в окремих випадках.

Масове подання до КСУ скарг, визначених Секретаріатом КСУ або суддею-доповідачем як некоректні, можна частково пояснити як тривалою невизначеністю у 2016–2017 роках вимог щодо оформлення конституційної скарги, так і відсутністю чіткого механізму правової допомоги скаржникам. Крім значної кількості конституційних скарг, які очевидно не відповідають вимогам Конституції, КСУ у 2018 р. відхилив сотні конституційних скарг через їх невідповідність суто формальним вимогам (відсутність посвідчених копій рішень суду, відсутність текстового опису норми закону, конституційність якої ставиться під сумнів тощо) або через відсутність належної, на думку судді КСУ, мотивації (доведення порушення права або аргументації щодо неконституційності скарги).

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 28. Ст. 532.
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 35. Ст. 376.
3. Про затвердження тексту щорічної інформаційної доповіді Конституційного Суду України за 2017 рік : Постанова Конституційного Суду України від 29 березня 2018 р. № 17-п/2018. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KS18033>
4. Регламент Конституційного Суду України, ухвалений на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018. Офіційний вісник України. 2018. № 21. Ст. 696.
5. Пам'ятка для громадян та юридичних осіб про порядок внесення конституційних скарг до Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/pamyatka-dlya-gromadyan-ta-yurydychnyh-osib-pro-poryadok-vnesennya-konstytuciynih-skarg>
6. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України у 2016 році. URL: <http://www.ccu.gov.ua/storinka/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-u-2016-roci>
7. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України у 2017 році. URL: <http://www.ccu.gov.ua/storinka/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-u-2017-roci>
8. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 29 грудня 2018 року. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-za-stanom-na-29-grudnya>
9. Конституция (Основной закон) Эстонской Республики : принята 28 июня 1992 г. в редакции от 13 августа 2015 г. URL: <https://president.ee/ru/republic-of-estonia/constitution-of-the-republic-of-estonia/index.html>
10. Конституция Грузии, конституционный закон Грузии от 24 августа 1995 г. Контрольный текст по состоянию на 23 марта 2018 г. № 2071. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3811818?publication=1>
11. Склад Секретаріату Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/sklad-sekretariatu-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny>
12. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2018 рік : проект / Секретаріат Конституційного Суду України. К., 2018. 45 с.