

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

**Ефективність конституційної скарги
як засобу правового захисту
в аспекті новел практики
Європейського суду з прав людини**

В. Городовенко

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
суддя Конституційного Суду України

У статті досліджено критерії ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту фундаментальних прав і свобод людини на основі аналізу генезису конвенційних стандартів щодо права на ефективний засіб захисту в розрізі вивчення окремих справ Європейського суду з прав людини стосовно питань розуміння інституту конституційної скарги як фільтра на шляху звернення особи до цього суду.

Ключові слова: конституційна скарга, засіб правового захисту, критерії ефективності, конвенційні стандарти, компенсація шкоди, відновлення прав і свобод.

Інститут конституційної скарги, який з'явився у правовій системі України внаслідок проведення конституційної реформи у 2016 році, задовго до цього активно досліджували фахівці з конституційного права, зокрема П. Євграфов¹, М. Тесленко², а питання необхідності його запровадження в Україні постійно обговорювалось як вітчизняними, так і міжнародними експертами³.

Нині інститут конституційної скарги діє у правовій системі України, і визначальну роль у цьому відіграє Конституційний Суд України (далі — Суд), який уже ухвалив низку рішень у справах за конституційними скаргами, спрямованих на захист конституційних прав осіб на соціальний, судовий захист, на власність, на працю. Водночас успішне та повноцінне запровадження інституту конституційної скарги в українську правову систему залежить, власне, від ефективності його функціонування у цій системі, яка визначається не стільки формальним ухваленням Судом рішень у справах за конституційними скаргами, скільки забезпеченням реального

¹ Євграфов П. Конституційна скарга — складова захисту прав громадян. *Закон і бізнес*. 2002. № 36. С. 2.

² Тесленко М. В. Конституційна скарга як один із засобів правозахисту людини і громадянина. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 9. С. 5–13.

³ Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні : зб. тез (м. Київ, 18 груд. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Бауліна. Київ : ВАІТЕ, 2016. 186 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/385695?download=true>.

захисту та відновлення прав і свобод людини і громадянина за допомогою згаданого інституту.

Серед відомих українських конституціоналістів до питання ефективності інституту конституційної скарги зверталися, зокрема, М. Гультай, який присвятив зазначеному інституту монографічну роботу «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя»¹, курс лекцій «Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного права»²; В. Лемак, який досліджував запропоновану вітчизняною конституційною реформою 2016 року модель конституційної скарги, застерігаючи про її недоліки³. Втім, проблема ефективності інституту конституційної скарги розглядалася здебільшого через призму позицій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) та зарубіжного досвіду європейських держав, водночас власне практика Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) стосовно закладених у статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року⁴ (далі — Конвенція) вимог ефективності засобів правового захисту, які стосуються і конституційної скарги як фільтра доступу особи до цього суду, залишається малодослідженою.

Останнім часом зростає актуальність питання ефективності національного інституту конституційної скарги, яке жваво обговорюється у юридичних колах у зв'язку із відсутністю ретроспективної дії рішень Суду, неможливістю перегляду у зв'язку з ухваленням рішення Суду остаточного судового рішення, яке вже виконане, неналежним виконанням рішень Суду у справах за конституційними скаргами тощо.

З огляду на це питання критеріїв ефективності конституційної скарги як національного засобу правового захисту потребує подальшого системного осмислення для забезпечення успішного функціонування інституту конституційної скарги у реаліях вітчизняної правової системи, чому посприє аналіз генезису розвитку у практиці ЄСПЛ конвенційних стандартів, які можуть слугувати критеріями ефективності такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, зважаючи на високий рівень цих стандартів та їх обов'язковість для України.

Право на конституційну скаргу встановлене частиною четвертою статті 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Водночас зазначена конституційна норма передбачає й інші засоби правового захисту як національного, так і наднаціонального рівнів. Уже після запровадження інституту конституційної скарги в Україні Венеційська Комісія зазначила, що в аспекті

¹ Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : монографія. Харків : Право, 2013. 424 с.

² Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного права : курс лекцій. Київ : Центр учбової літератури, 2019. С. 104–129.

³ Лемак В. В. Конституційна скарга: досвід держав Центральної Європи і можливі уроки для України. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_4_8.

⁴ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

передбаченого у статті 150¹ Конституції України субсидіарного підходу щодо реалізації права на конституційну скаргу логічно припустити, що така скарга стає останнім національним засобом правового захисту, який використовується до подання заяви до ЄСПЛ. Однак щоб бути національним фільтром на шляху до цього суду у розумінні пункту 1 статті 35 Конвенції, національний засіб захисту відповідно до статті 13 Конвенції має бути ефективним та доступним¹. Очевидно, що за таких умов, в аспекті статей 55, 150¹ Конституції України, після вичерпання всіх засобів традиційного судового захисту інститут конституційної скарги міг би розумітися як останній дієвий внутрішній правовий інструмент у механізмі захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Венеційська Комісія стосовно впровадження конституційної скарги в Україні висловила чимало застережень та, проаналізувавши визначені на законодавчому рівні повноваження Суду видавати забезпечувальний наказ і вказувати на неконституційний спосіб застосування закону (його окремих положень) судам, дійшла висновку, що українська «нормативна» модель конституційної скарги не може задовольнити вимоги щодо ефективності засобів правового захисту відповідно до статті 13 Конвенції. А втім, така модель конституційної скарги може бути ефективною у випадках, коли порушення конституційних прав і свобод особи спричинив неконституційний закон².

Таким висновкам передувало ґрунтовне дослідження Венеційської Комісії стосовно прямого доступу до конституційного правосуддя, яке відіграє вагомий роль в осмисленні критеріїв ефективності інституту конституційної скарги як на теоретичному, так і на практичному рівнях. З огляду на це дослідження Венеційської Комісії, яке базувалося, у тому числі, на досвіді ЄСПЛ щодо розгляду ним конституційної скарги як фільтра на шляху звернення особи до цього суду, показало, що критерії ефективності конституційної скарги можна формулювати на основі стандартів ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту у розумінні статті 13 Конвенції, а також вимог статті 6 Конвенції, які стосуються і конституційного провадження³.

У Керівництві з належної практики щодо національних засобів правового захисту (ухвалене Комітетом Міністрів Ради Європи 18 вересня 2013 року) (далі — Керівництво) 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, достат-

¹ Report «Normative constitutional complaint in Ukraine as a national legal remedy», 29 October 2018 (CDL-JU(2018)015). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2018\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2018)015-e).

² Там само.

³ Венецианская Комиссия. «Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию» (CDL-AD(2010)039rev) от 27 ноября 2011 года (пункты 60, 64, 66, 74, 75, 80, 81, 101, 117, 131, 132). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2010\)039rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2010)039rev-rus).

німи і доступними¹. У Керівництві на базі практики ЄСПЛ підсумовано, зокрема, що:

— конституційна скарга може бути визнана ефективним засобом правового захисту, якщо права, захищені конституцією, явно включають або відповідають по суті правам згідно з Конвенцією;

— конституційна скарга може бути неефективною як засіб правового захисту за статтею 35 Конвенції, якщо вона стосується тільки законодавчих положень, а не рішень судів, у разі, коли скарга подається на судові рішення;

— конституційна скарга має субсидіарний характер. Як правило, йдеться про вичерпання особою на національному рівні ефективних засобів правового захисту в судах, утім, на ефективність конституційної скарги впливає реалізація принципу субсидіарності, що не повинно перешкоджати доступу особи до конституційного захисту (зокрема, недопустимими є складні та перевантажені процедури доступу особи до конституційного суду, перешкоди у безпосередньому її доступі до цього суду, мають бути винятки із принципу субсидіарності у випадках, коли йдеться про серйозну та непоправну шкоду для прав особи або про надмірну тривалість розгляду її справи судами);

— подання конституційної скарги має забезпечувати ефективне ухвалення рішення, не повинно бути випадків, коли суд не в змозі ухвалити рішення через відсутність гарантій у разі безвихідних ситуацій чи їх недостатність, внаслідок чого обмежується суть права на доступ до суду і заявник позбавляється ефективного права на остаточний розгляд його конституційної скарги;

— у розумінні статті 13 Конвенції має бути забезпечений ефективний захист прав у разі їх порушення, тому конституційний суд може отримати низку повноважень, наприклад, скасовувати оскаржене рішення, міру, акт, зобов'язати державний орган вжити необхідних заходів, винести рішення про виплату компенсації або про реституцію; принаймні, у заявника має існувати можливість відновити провадження або іншим чином переглянути його справу у суді нижчої інстанції відповідно до принципів, викладених у рішенні конституційного суду².

Ефективність конституційної скарги залежить від строку її розгляду конституційним судом, який не може бути надмірним. Однак це питання не є безвідносним до специфіки конституційного судочинства, про що свідчить практика ЄСПЛ. В одному зі своїх рішень ЄСПЛ, визнаючи порушення Федеральним Конституційним Судом ФРН статті 6 Конвенції щодо тривалості провадження у цьому суді понад п'ять років, яке не завершилось розглядом справи за конституційною скаргою по суті, звернув увагу, що Договірні сторони повинні організувати свої правові системи таким чином, щоб їхні суди могли гарантувати право кожного на отримання остаточного рішення у спорах щодо цивільних прав та обов'язків упродовж розумного строку. Однак це зобов'язання не можна тлумачити однаково для конституційного суду і звичайного суду. Роль конституційного суду як гаранта конституції зумовлює для нього особливу необхідність брати до уваги

¹ 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>.

² Там само. С. 49–53.

інші міркування, крім простого хронологічного порядку, в якому справи були внесені в список на розгляд, — такі як характер справи, її політична та соціальна значущість¹. До речі, нещодавно ЄСПЛ у рішенні у справі «*Polyakh and others v. Ukraine*» від 17 жовтня 2019 року, яке стосувалося звільнення державних службовців згідно із Законом України «Про очищення влади», на жаль, визнав порушення вимог статті 6 Конвенції у зв'язку із надмірною тривалістю внутрішнього судового провадження (чотири з половиною роки), включаючи провадження у Суді у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) згаданого закону².

Більшість із наведених стандартів ефективності конституційної скарги хрестоматійно відтворені ЄСПЛ на основі його попередньої практики у рішенні у справі «*Apostol v. Georgia*» від 28 листопад 2006 року, що стосувалася права на примусове виконання рішення національного суду, яке не могло бути реалізоване заявником через авансовий внесок для відкриття виконавчого провадження. У § 35, § 36 цього рішення ЄСПЛ стосовно прийнятності скарги заявника у зв'язку із невикористанням ним такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, зазначає, що:

— відповідно до статті 35 Конвенції заявник повинен мати можливість на вільне та повноцінне право на оскарження дій, що порушують його права, задля їх поновлення. Однак у зв'язку з вичерпанням засобів правового захисту на національному рівні Конвенція передбачає розподіл обов'язку доказування. Спочатку уряд має довести, що не всі національні ресурси є вичерпаними, і переконати ЄСПЛ у тому, що даний захист був ефективним, доступним теоретично і на практиці та вчасним, тобто здатним забезпечити задоволення скарг заявника та обґрунтовані розумні перспективи на успіх. Тільки після того, як це було доведено, заявнику належить довести, що існували особливі обставини, які звільняють його від обов'язку;

— правило вичерпання національних засобів захисту не є абсолютним і не застосовується автоматично; під час будь-якого розгляду зазначається, що важливо враховувати конкретні обставини кожної окремої справи. Це означає, серед іншого, що ЄСПЛ повинен реально враховувати не лише існування формальних засобів правового захисту у правовій системі відповідної Договірної держави, а й загальний правовий та політичний контекст, у якому вони діють, а також особисті обставини заявника.

З аналізу згаданого рішення вбачається, що ЄСПЛ визнав скаргу заявника прийнятною, незважаючи на те, що він не звертався до Конституційного Суду Грузії, більше того, вирішив таку скаргу, по суті, на його користь. При цьому ЄСПЛ, приймаючи скаргу до розгляду, виходив із таких ключових моментів, які не дозволили йому визнати конституційну скаргу ефективним засобом правового захисту в ситуації заявника: право на виконання обов'язкового судового рішення захищається пунктом 1 статті 6 Конвенції як складова «судового розгляду», однак

¹ Case of Trippel v. Germany, № 68103/01, §§ 27, 28, ECHR 2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94147>.

² Case of Polyakh and others v. Ukraine, № 58812/15, §§ 186–196, ECHR 2019. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-196607>.

Уряд не довів шляхом посилання на положення Конституції Грузії та національну судову практику існування конституційного права на виконання обов'язкових судових рішень, що заважає ЄСПЛ зробити висновок про можливість заявника успішно звернутися за захистом такого права до Конституційного Суду Грузії; у правовій системі Грузії діє «абстрактна» модель конституційної скарги, яка дозволяє оскаржити лише положення законів, а не конкретні рішення державних органів, при цьому відсутні ефективні механізми прямого та конкретного відшкодування збитків для окремих випадків порушень прав людини, про що ЄСПЛ стверджує з огляду на відсутність у Конституційного Суду Грузії повноважень скасовувати окремі рішення органів державної влади або судів, які безпосередньо впливають на права скаржника, зокрема повноваження наказувати компетентним органам продовжувати виконання рішення; неможливість скасування судових рішень, прийнятих на підставі оскаржуваного акта, якщо цей акт визнано неконституційним. Тому, на думку ЄСПЛ, незрозуміло, яким чином успіх поданої заявником конституційної скарги, яка спричинить скасування окремих положень про виконавче провадження, надасть пряму та швидку компенсацію для проблеми невиконання судового рішення¹.

Умовно критерії ефективності конституційної скарги можна поділити на дві 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. Водночас названі критерії ефективності конституційної скарги пов'язані між собою в аспекті цілісного уявлення щодо такої ефективності, яка визначається реальною спроможністю конституційної скарги забезпечити захист та відновлення основоположних прав і свобод особи до того, як особа звернеться до ЄСПЛ.

В аспекті функціонування «нормативної» моделі конституційної скарги в Україні слід звернути увагу на її реальну спроможність забезпечити захист та відновлення основоположних прав і свобод особи. Означений аспект як критерій ефективності української конституційної скарги можна досліджувати дещо в іншому форматі, ніж той, що, зокрема, пропонувався у згаданому рішенні ЄСПЛ у справі «*Apostol v. Georgia*».

Нагадаю, що у вказаній справі ЄСПЛ щодо питання неможливості реалізації заявником права на примусове виконання рішення через необхідність сплати ним авансового внеску для відкриття виконавчого провадження не визнав грузинську модель конституційної скарги, подібну на той час до сьогоденної української моделі, ефективним засобом правового захисту та самостійно вирішив зазначене питання на користь заявника. Аналогічне до вказаного питання нещодавно було розглянуто Судом у справі за конституційною скаргою. Суд ухвалив рішення, яким захищено право на судовий захист, складовою якого є право на виконання судового рішення, а правову норму щодо сплати авансового внеску як обов'язкової умови початку виконавчого провадження було визнано такою, що не відпові-

¹ Case of *Apostol v. Georgia*, № 40765/02, ECHR 2006. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-78157>.

дає Конституції України¹. Два дні потому Міністерство юстиції України наголосило на дотриманні вказаного рішення Суду та роз'яснило, що у стягувачів відсутній обов'язок щодо сплати авансового внеску та додання відповідних квитанцій до заяв про примусове виконання рішення². Власне, особа, що подала таку скаргу, відповідно до законодавчого регулювання здійснення виконавчого провадження не обмежена у праві повторного звернення до органу державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення вже без сплати авансового внеску. Це свідчить про ефективність української моделі конституційної скарги у даній ситуації, оскільки така скарга здатна сприяти не тільки реальному відновленню прав і свобод особи, яка її подала, а й превентивному захисту прав інших осіб, які прагнуть скористатися правом на виконання судового рішення.

Тому реальність успіху конституційної скарги є питанням кожної конкретної ситуації і залежить не лише від специфіки порушення прав, свобод та дотичних механізмів правового регулювання щодо виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами, захисту, відновлення прав і свобод, а й від належної реакції державного органу на ухвалення таких рішень, яка зумовлює їх безперешкодне, вчасне, повне виконання.

Надалі у практиці ЄСПЛ відбувається розвиток попереднього підходу щодо розуміння ефективності конституційної скарги як засобу правового захисту, що відтворено в ухвалі у справі «*Mendrei v. Hungary*» від 5 вересня 2017 року. У цій справі ЄСПЛ визнав конституційну скаргу ефективним засобом правового захисту в ситуації заявника, яким він мав скористатися до звернення до цього суду, заклавши відмінні від своєї попередньої практики стандарти ефективності інституту конституційної скарги. Ця справа стосувалась оскарження заявником примусової участі в угорському професійному об'єднанні, яка була введена на підставі Закону про національну державну освіту. ЄСПЛ у названій ухвалі (§ 23, § 24) змістив акцент на пріоритетність принципу субсидіарності, чого не було, зокрема, у справі «*Apostol v. Georgia*». На основі своїх попередніх позицій ЄСПЛ щодо розуміння цього принципу вказав, що основоположною ознакою механізму захисту, запровадженого Конвенцією, є його допоміжна роль стосовно національних систем, які гарантують захист прав людини; цей суд здійснює функцію нагляду за імплементацією Договірними сторонами своїх зобов'язань за Конвенцією і не перебирає на себе функцію Договірних сторін, до відповідальності яких належить забезпечення поваги та захисту на національному рівні основоположних прав і свобод, закріплених Конвенцією. Як наголошує ЄСПЛ, правило вичерпання національних засобів правового захисту ґрунтується на припущенні, відображеному в статті 13 Конвенції, з яким воно має близьку спорідненість: існують ефек-

¹ Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) від 15 травня 2019 року № 2-п(II)/2019. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p2_2019.pdf.

² Лист Міністерства юстиції України від 17 травня 2019 року № 709/20.4.2/32-19. URL: https://protocol.ua/ru/yak_skazav_ksu_bude_vikonuvati_rishennya_sudu_bez_avansovogo_vnesku_list_minystu_vid_17_travnja_2019_roku_709_20_4_2_32_19/.

тивні засоби правового захисту стосовно стверджуваного порушення, тому це правило є невід'ємною частиною функціонування цієї системи захисту; держави звільняються від відповідальності перед міжнародним органом за свої дії, поки їм буде надана можливість упорядкувати питання в межах своєї правової системи, а ті, хто бажає послатися на наглядову юрисдикцію ЄСПЛ у зв'язку зі скаргами проти держави, зобов'язані спершу скористатися засобами правового захисту, які надаються національною правовою системою; відповідно до принципу субсидіарності доцільно, щоб національні суди спочатку мали можливість визначати питання сумісності внутрішнього законодавства з Конвенцією, однак якщо заява дійшла до Страсбурга, ЄСПЛ повинен мати можливість скористатися висновками національних судів, оскільки вони перебувають у прямому та постійному контакті з учасниками правовідносин у своїх країнах.

В ухвалі у справі «*Mendrei v. Hungary*» (§ 35 – § 38) ЄСПЛ акцентує на потенційному успіхові конституційної скарги, зазначаючи про «ймовірності» розумності перспектив на успіх конституційної скарги, і по-новому підходить до визначення компенсаторної функції конституційної скарги також через категорію «ймовірності» та фактично перекладає тягар доказування щодо доведення невичерпаності названого засобу правового захисту з держави на заявника, наголошуючи, що:

— стаття 41 Закону про Конституційний Суд Угорщини передбачає скасування законодавчого положення з порушенням Основного Закону, але не передбачає можливості компенсації чи інших заходів щодо відшкодування, однак це не виключає ефективності засобів захисту в цій справі, оскільки усунення оскаржуваних положень, ймовірно, припинило б членство, на яке скаржилися — саме по собі і за допомогою закону, тобто задоволення конституційної скарги відповідно до пункту 2 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини могло покласти край скаргам, відновивши статус-кво, що передував прийняттю Національного закону про державну освіту;

— щодо питання, чи передбачала б на практиці конституційна скарга відповідно до пункту 2 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини розумну перспективу успіху, то Уряд не надав жодних прикладів справ, коли Конституційний Суд Угорщини займався питаннями, подібними до тих, що викладені у цій заявці, однак це справедливо і для ЄСПЛ; з питанням про обов'язковість участі в угорських професійних об'єднаннях, про які йдеться, ще ніколи не зверталися;

— усвідомлюючи свою наглядову роль відповідно до принципу субсидіарності, ЄСПЛ не може замінити власну точку зору на розглянуті проблеми Конституційним Судом Угорщини, який, зі свого боку, не отримав можливості вивчити нові питання, що виникають у справі заявника; той факт, що інший скаржник, суб'єкт, відмінний від заявника, скористався правом подання конституційної скарги, не змінює цього висновку, тим більше, що ця скарга була визнана Конституційним Судом Угорщини неприйнятною та не розглянута по суті з підстав, які здаються неприйнятними у власній ситуації заявника.

Більше того, у § 41 ухвали у справі «*Mendrei v. Hungary*» яскраво відтворена підтримка ЄСПЛ особливої природи інституту конституційної скарги в аспекті виправдання ним фільтрів, передбачених щодо процедури звернення із конституційною скаргою в угорській правовій системі, а саме стосовно наявності питання,

яке має принципове конституційне значення. ЄСПЛ зазначає, що питання, про яке йдеться у цій справі, як вбачається, не позбавлене аспектів принципового значення; у будь-якому випадку перевірка Конституційним Судом Угорщини має схожість із процедурою багатьох національних судів вищого рівня, спрямована на раціоналізацію їх навантаження та забезпечення обмеження доступу для безпідставних заяв на розгляд суду; існування такої системи фільтрації не можна вважати подібною до суто дискреційної системи, яка знищила б ефективність засобів захисту, пропонованих найвищою національною юрисдикцією¹.

ЄСПЛ продовжив застосування загальних принципів щодо вирішення питання вичерпності засобів правового захисту, сформульованих ним у справі «*Mendrei v. Hungary*» (зокрема, § 23, § 24), в ухвалі у справі «*Szalontay v. Hungary*» від 12 березня 2019 року.

Зокрема, у зазначеній ухвалі ЄСПЛ оцінив ефективність двох інших типів конституційних скарг, які функціонують в угорській правовій системі відповідно до пункту 1 статті 26 та статті 27 Закону про Конституційний Суд Угорщини. ЄСПЛ знову зауважив, що Уряд не навів прикладів, коли Конституційний Суд Угорщини розглядав питання, подібні до тих, що викладені у справі заявника; однак, усвідомлюючи свою наглядову роль відповідно до принципу субсидіарності, ЄСПЛ вважає, що він не може змінити власну точку зору на розглянуті Конституційним Судом Угорщини справи, який, зі свого боку, не отримав можливості вивчити питання, що виникли у справі заявника. ЄСПЛ дійшов висновку, що у справі заявника як конституційна скарга, подана відповідно до пункту 1 статті 26 Закону про Конституційний Суд Угорщини, разом із скаргою, поданою відповідно до статті 27 цього закону щодо оскаржуваного кримінально-процесуального законодавства, так і конституційна скарга, подана виключно відповідно до статті 27 цього закону на рішення, винесені у нібито несправедливому провадженні, були доступними засобами захисту, що мали розумні перспективи їх задоволення, однак цей суд готовий змінити свій підхід щодо потенційної ефективності відповідних засобів захисту, якщо практика національних органів влади вкаже на протилежне². Останнє застереження говорить про обережність ЄСПЛ в аспекті визначення ефективності конституційної скарги у даній ситуації, оскільки йдеться саме про її потенційну ефективність.

Із викладених позицій ЄСПЛ вбачається, що раніше сформульовані ним стандарти ефективності конституційної скарги в аспекті їх цілісного уявлення про таку ефективність набувають іншого забарвлення за рахунок зміщення акценту на пріоритетність принципу субсидіарності. Ефективність конституційної скарги ЄСПЛ обґрунтовує не її реальним успіхом, як раніше, а потенційним, наголошуючи на «ймовірності» розумної перспективи успіху конституційної скарги та розуміючи компенсацію за успішною конституційною скаргою як «ймовірність» усунення порушень права внаслідок лише скасування положень неконституційного закону. ЄСПЛ фактично перекладає тягар доказування щодо доведення вичерпаності

¹ Case of *Mendrei v. Hungary*, № 54927/15, §§ 23–44, ECHR 2017. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-184612>.

² Case of *Szalontay v. Hungary*, № 71327/13, §§ 30–39, ECHR 2019. URL: <https://laweuro.com/?p=1542>.

такого засобу правового захисту, як конституційна скарга, з держави на заявника. Такі новели у практиці ЄСПЛ засвідчують визнання на міжнародному рівні не лише специфіки конституційного судочинства та особливої природи інституту конституційної скарги, а й поступової трансформації ролі конституційних судів у домінуючу в національних механізмах захисту основоположних прав і свобод особи за допомогою вказаного інституту. З іншого боку, згадані новели можуть послабити у національних правових системах уже сформовані підходи до реального захисту та відновлення за допомогою інституту конституційної скарги основоположних прав і свобод особи, що несе загрозу зниження ефективності такого інституту, особливо для тих країн, у яких конституційна скарга впроваджена нещодавно і відсутні стійкі механізми забезпечення її належного функціонування.

Ні пріоритетна роль конституційних судів у захисті основоположних прав і свобод особи у межах національної правової системи, ні специфіка конституційного судочинства не можуть виправдати відсутність реального захисту згаданих прав і свобод за допомогою названого засобу правового захисту, інакше нівелюється сутність цього захисту. Способи забезпечення ефективності конституційної скарги не зводяться лише до радикальної зміни моделі такої скарги із «нормативної» на «повну», хоча, звісно, остання є бажанішою з огляду на її більш широкі можливості в аспекті захисту прав і свобод особи. Такі способи потребують подальшого системного вивчення, насамперед йдеться про необхідність удосконалення механізмів правового регулювання виконання рішень конституційних судів у справах за конституційними скаргами у тому напрямі, який забезпечить для цих судів реальну можливість впливати на таке виконання, надавати повноцінний захист порушених прав і свобод. Водночас забезпечення ефективності інституту конституційної скарги в Україні з огляду на розгляд цього інституту як фільтра доступу до ЄСПЛ посприяє законодавчому закріпленню за Судом відповідно до Протоколу № 16 до Конвенції¹ можливості звертатися до ЄСПЛ щодо надання консультативних висновків із принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування конвенційних прав і свобод.

Horodovenko V. The effectiveness of the constitutional complaint as a means of legal protection in the aspect of the European Court of Human Rights innovation practice. *The criteria of effectiveness of the constitutional complaint as a means of legal protection of the fundamental rights and freedoms are researched in the article based on the analysis of the genesis of the conventional standard of the right to effective means of protection from the perspective of specific cases of the European Court of Human Rights regarding issues of understanding the institution of the constitutional complaint as a filter on the individual's means of treatment.*

Keywords: *constitutional complaint, means of legal protection, criteria of effectiveness, conventional standards, compensation for damage, restoration of rights and freedoms.*

¹ Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 2 жовтня 2013 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13.