

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342

### ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

**Валентина ЄГОРОВА,**  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного права  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

#### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано деякі аспекти досвіду окремих країн щодо інституту конституційної скарги. Розглянуто окремі точки зору щодо впровадження конституційної скарги в Україні, за та проти. Висловлено власні погляди щодо впровадження інституту конституційної скарги в українське законодавство.

**Ключові слова:** конституційна скарга, інститут конституційної скарги, судовий захист, конституційне законодавство.

#### INTRODUCTION OF CONSTITUTIONAL COMPLAINTS IN UKRAINE AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

**Valentyna YEHOROVA,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor at the Department of Public Law of National Technical University of Ukraine  
„Igor Sikorsky Kiev Polytechnic Institute”

#### SUMMARY

The article analyzes some aspects of the experience of individual countries about the institution of the constitutional complaint. Separate points of view on the implementation of the constitutional complaint to Ukraine, for and against, are considered. The expressed own views on the introduction of the institution of the constitutional complaint into the Ukrainian legislation.

**Key words:** constitutional complaint, institute of constitutional complaint, judicial protection, constitutional legislation.

#### REZUMAT

Articolul analizează unele aspecte ale experienței unor țări privind instituirea plângerii constituționale. Se iau în considerare punctele separate privind punerea în aplicare a plângerilor constituționale în Ucraina, pe și contra. A exprimat propria opinie cu privire la introducerea instituției plângerii constituționale în legislația ucraineană.

**Cuvinte cheie:** plângere constituțională, institut de plângere constituțională, protecție juridică, constituțional.

**Постановка проблеми.** Особливе місце в системі гарантій реалізації й захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина займає судовий захист прав і свобод як національними, так і міжнародними судовими інстанціями, органами конституційної юстиції.

Серед процедур, які використовують органи конституційної юрисдикції в багатьох зарубіжних країнах для захисту прав та свобод людини й громадянина, чи не найпопулярнішим є розгляд конституційних скарг. Сутність інституту конституційної скарги сьогодні зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням перевірити конституційності владних актів, якими порушуються їхні права й свободи. Конституційну скаргу варто розглядати не просто як ще один механізм судового захисту, а як спосіб впливу на якість національного законодавства. Однак в Україні такий правовий інститут відсутній.

**Стан дослідження.** Питання конституційної скарги привертає увагу багатьох фахівців. У своїй статті ми звер-

таємо увагу на таких: І. Беззуб; Ю. Шемшученко; М. Оніщук та інші. Крім того, предметом наукового дослідження статі були конституційні норми зарубіжних країн.

**Актуальність теми дослідження.** Слід зауважити, що цей інститут тільки започаткували й комплексних наукових робіт, присвячених інституту конституційної скарги недостатньо, що обумовило вибір цієї теми.

**Метою статті** є проведення системного науково-правового аналізу як наукових підходів, так і норм міжнародного законодавства в конституційних нормах щодо конституційної скарги.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут конституційної скарги є, насамперед, винаходом європейської демократії. Сьогодні його застосування можна віднайти в більшості європейських країн. Тому очевидно, що в процесі реалізації курсу на вступ в Європейський союз (далі – ЄС) Україна не може не сприйняти конституційну скаргу у своїй національній правовій системі.

У ст. 3 Конституції України закріплено положення, згідно з якими людина, її життя і здоров'я, честь і гідність,

недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. За конституційними приписами права й свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності нашої держави. Але сучасна реальність свідчить не на користь захищеності конституційних прав громадян засобами конституційного контролю. Не секрет, що в багатьох випадках сама по собі Конституція лише декларує основні права й свободи громадян, але конкретних механізмів та гарантій від порушення не містить.

На думку директора Інституту держави й права Національної академії наук України Ю. Шемшученка, Конституція, яка діє сьогодні в Україні, доволі непогана, але вона «втратила своє високе призначення» через те, що її положення, з огляду на надмірну декларативність, важко виконати. Їм потрібні норми законів, щоб, порушуючи конституційні права і свободи окремого громадянина чи навіть усіх громадян у цілому, державні інституції та окремі представники влади могли нести відповідальність. Ю. Шемшученко вважає, що слід посилити гарантії законності та правопорядку в країні, передбачити відповідальність за порушення основних прав і свобод громадян на конституційному рівні. Для цього потрібно доповнити Конституцію принципом конституційної законності, закріпити засади судоустрою й судочинства, удосконалити структуру й повноваження конституційної скарги (далі – КС), зокрема необхідно запровадити інститут індивідуальної скарги громадян на порушення їхніх конституційних прав і свобод.

Дійсно, існуючий механізм захисту конституційних прав громадян КС України потребує модернізації, тому набуває особливої актуальності з'ясування необхідності та перспектив запровадження інституту конституційної скарги в Україні як особливої форми захисту порушених прав.

Актуальні проблеми судочинства та реформи судової системи, зокрема впровадження інституту конституційної скарги в Україні, активно обговорювали як вітчизняні, так і зарубіжні експерти й вчені-конституціоналісти.

Наприклад, у Латвійській Республіці інститут конституційної скарги відсутній, але є інші інструменти, які стоять на захисті конституційних прав громадян країни.

Успішний досвід запровадження інституту конституційної скарги спостерігається у Республіці Польща.

Прихильники впровадження інституту конституційної скарги в Україні вбачають його переваги у встановленні додаткових гарантій захисту прав і свобод людини, забезпеченні безпосереднього доступу осіб до конституційного правосуддя та вдосконаленні роботи КС України в цілому, то їхні опоненти вказують на такі можливі негативні наслідки нововведення: перевантаження КС України; неможливість розв'язання ним найважливіших проблем суспільного життя, основоположних проблем щодо прав людини; фактичне перетворення органу конституційного контролю на «четверту» інстанцію для справ, що підлягають розгляду судами загальної юрисдикції тощо.

Також дехто піддає сумніву потребу впровадження інституту індивідуальної конституційної скарги, бо вважає, що зневажені права можна відновити іншим шляхом. На думку науковців, відсутність інституту конституційної скарги компенсується можливістю конституційного звернення фізичних та юридичних осіб до КС щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України, що відповідає європейським стандартам прямого, індивідуального доступу громадян до конституційного правосуддя. Запровадження другої форми прямого доступу – конституційної скарги – було б надмірним.

Передбачається, що в разі невідповідності конституційної скарги встановленим у законі вимогам, вона не розглядається та повертається заявникові.

Для розроблення української моделі конституційної скарги доречно звернутися до позитивного досвіду зарубіжних країн та дослідити існуючі моделі конституційних скарг.

Кожна сучасна демократія визнає право громадян на захист своїх інтересів у суді, зокрема у Конституційному Суді, який повинен слугувати людині та громадянину, бути засобом захисту їх прав і свобод. Право подання конституційної скарги існує в багатьох європейських державах (Австрія, Угорщина, Бельгія, Німеччина, Іспанія) та державах Латинської Америки (зокрема в Бразилії), Азії (Монголія, Сирія, Тайвань, Корея), Африки (Бенін, Маврикій, Сенегал, Судан). В останні десятиріччя інститут конституційної скарги здобув широке визнання в країнах Східної Європи та Балтії (Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Чехія, Латвія, Литва), а також у деяких країнах СНД (Російська Федерація, Киргизстан, Грузія, Казахстан).

У різних країнах КС розглядають доволі різні за своїм змістом скарги громадян. Якогось чіткого стандарту щодо інституту індивідуальної конституційної скарги не існує – кожна країна вирішує це питання по-своєму.

Класичним прикладом країни, де конституційна скарга є дієвим засобом захисту порушеного права громадян, можна вважати Федеративну Республіку Німеччина.

Спеціалізована система конституційного контролю Німеччини враховує всі основні характеристики демократичної, соціальної, федеративної держави, якою вона визначається Конституцією ФРН.

Аналіз конституційного законодавства дав змогу виокремити елементи німецької моделі конституційної скарги: суб'єктами звернення зі скаргами до КС ФРН можуть бути фізичні особи, юридичні особи, громади та об'єднання громад у визначених законом випадках. Предметом оскарження виступають будь-які нормативно-правові акти (закони, правозастосовні акти, судові рішення). Також оскаржити можна як дію, так і бездіяльність виконавчої влади Федерації або землі. Умовами подання конституційної скарги є вичерпання всіх національних засобів правового захисту, дотримання термінів, передбачених для подання скарг (залежно від виду акта, котрий оскаржують: від одного місяця до одного року), а також доведення скажником прямого зв'язку між нормативно-правовим актом та порушенням правом. Конституційна скарга може також подаватися без її розгляду в загальному судовому порядку, якщо скарга має суспільне значення або без її термінового розгляду особа понесе тяжкі наслідки.

Заслужує на увагу також досвід європейських країн (зокрема Австрії, Іспанії), які, дотримуючись постулатів класичної ліберальної теорії прав людини, обмежують підставу конституційної скарги порушенням лише так званих «негативних прав» (основоположна група прав на незалежність від влади) і не поширюють таку форму захисту на позитивні (соціально-економічні права). В Іспанії діє так звана «процедура ампаро» – особлива процедура, що є засобом захисту основних конституційних прав особистості, тобто має виключно індивідуальний характер.

Зарубіжний досвід вказує на можливість надання права подавати скаргу про порушення конституційних прав і свобод до КС не лише фізичним, а й юридичним особам, зокрема об'єднанням громадян (Чехія, Швейцарія).

У деяких країнах поряд із конституційними скаргами окремих осіб для захисту їх основних прав і свобод допускаються й так звані «народні скарги» (*actio popularis* – право, призначене члену суспільства здійснити юридичну дію на захист суспільного інтересу). Вони поширені головним чином у країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Конго, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Панама та ін.).

У деяких країнах поширюється тенденція щодо визнання підставою конституційної скарги порушення прав людини, закріплених у міжнародно-правових договорах. Так, у Туреччині, згідно зі ст. 148 Конституції, кожний може подати індивідуальну скаргу до КС у разі порушення державними орга-

нами його основних прав і свобод, передбачених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. Такий підхід сприяє впровадженню міжнародних стандартів правозахисту в національну правову систему.

Що стосується постсоціалістичних країн Східної та Північної Європи, то інститут конституційної скарги в них істотно відрізняється від свого прототипу. Можна виділити низку ознак, існування яких обумовлене специфікою конституційного розвитку цих держав, а саме:

- будь-яка особа може звернутися зі скаргою до КС, який розбирає претензії фізичних та юридичних осіб (Польща);

- захисту підлягають права, визначені в Конституції (Латвія, Польща, Угорщина, Чехія) і основні права, передбачені міжнародним договором, ратифікованим державою і оприлюдненими в порядку, який визначається законом (Словаччина);

- оформлення скарги здійснюється за допомогою адвоката, який представляє інтереси позивача на засіданнях (Польща, Чехія);

- конституційне судочинство розглядає тільки відповідність нормативного акта або його частини положенню Основного закону, на підставі яких органи винесли остаточне рішення. У Латвії та Чехії, наприклад, обговоренню не підлягають правильність і законність судових рішень, а в Польщі – процедура їх ухвалення;

- право звернутися зі скаргою настає тоді, коли використані не тільки судові, а й всі існуючі законні засоби відновлення прав;

- виробництво в КС забороняє до моменту оголошення свого рішення розглядати відповідну цивільну, кримінальну або адміністративну справи в суді загальної юрисдикції;

- якщо невідповідність нормам Конституції виявлено, то попередні рішення скасовуються, однак орган конституційного контролю не може змінити їх на користь заявника, а лише направляє справу на новий розгляд.

У порівнянні з класичною ця модель конституційної скарги характеризується як обмежена. Тому вчені Західної Європи загалом критично ставляться до функціонуючої в постсоціалістичних країнах її модифікації, так як будь-яке обмеження в умовах подачі конституційної скарги ставить під сумнів існування ідеї всеосяжної правової держави.

Для запровадження в Україні інституту конституційної скарги, зокрема, корисним може бути досвід Латвії, де її запроваджено у 2001 р. Їхня модель відрізняється від класичної німецької. Так, у Латвії кожна особа може подати скаргу, якщо будь-який нормативний акт порушує її права, гарантовані Конституцією, після проходження всіх інстанцій судового захисту. Однак не підлягають розгляду факти утиску прав, якщо вони допущені судом.

У Латвії, де проживає близько 2 млн. громадян, КС складається всього із семи суддів. Щорічно до нього надходить 500–600 скарг. З них такими, що відповідають формальним вимогам, визнаються 200–250. Останні направляються до колегій із трьох суддів, які вирішують, чи відкривати провадження в справі.

Строк звернення до КС Латвії – шість місяців після винесення останнього судового рішення. Такий термін законодавці визнали оптимальним, аби в скаржника був час на підготовку звернення, а органи влади не перебували тривалий час у підвищеному стані. При цьому А. Лавінш вважає, що це великий строк, і посилається на Іспанію, де він становить лише 20 днів. У Чехії, Угорщині, Словаччині та Словенії – 60 днів, Німеччині – один місяць.

Деякі вчені зазначають як позитивні, так і негативні наслідки такої моделі. Наприклад, з одного боку, встановлення даного інституту зміцнило механізм взаємного контролю і протидіа гілок влади, а також надало особам право ефективно відстоювати свої основні права від зазіхання влади. До того ж обмеженість у поданні конституційної скарги не допускає

перевантаження КС Латвії, а створює умови для обговорення тільки справ, пов'язаних з інтересами всього суспільства. З іншого боку, людина отримала тільки часткові можливості для захисту своїх інтересів, тому що в латвійському КС факти порушення основних прав судами загальної юрисдикції та адміністративними інституціями розгляду не підлягають [1].

У деяких країнах поряд із конституційними скаргами окремих осіб для захисту їх основних прав і свобод допускаються й так звані народні скарги (*Actio popularis*), тобто звернення певного громадянина до конституційного суду для захисту інтересів інших осіб чи колективних прав. Вони розповсюджені головним чином в країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Конго, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Панама та ін.).

**Висновки.** Виходячи з практики більшості європейських держав, де такий інститут є реальним та дієвим способом захисту прав людини, можна зробити висновок, що запровадження інституту конституційної скарги в Україні є необхідним. Щоб розробити оптимальну модель для України, необхідно здійснити порівняльне дослідження моделей конституційних скарг зарубіжних. Але важливо, використовуючи досвід європейських країн, адаптувати його до українських реалій, спрогнозувати як така модель запрацює в Україні.

Отже, Україна як держава, орієнтована на укріплення демократичних засад, має постійно вдосконалювати свої механізми захисту прав і свобод людини й громадянина. Одним із таких механізмів і є інститут конституційної скарги, вироблений у країнах Європи, США.

Запровадження конституційної скарги в Україні сприятиме тому, що законодавча база відповідатиме реаліям сьогодення за рахунок її постійного оновлення (адже громади зможуть звертатися до КС України щодо перевірки конституційності положень законів, які порушують або спричиняють порушення конституційних прав і свобод людини й громадянина; такі питання будуть актуальними, оскільки виникають у процесі правозастосування щодо окремих осіб, а їх вирішення сприятиме усуненню існуючих нагальних проблем), буде максимально спрямована на захист конституційних прав людини та відображатиме високий правовий рівень України як європейської держави.

#### Список використаної літератури:

1. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2128:zaprovadzheniya-institutu-konstitutsijnogo-skargi-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2128:zaprovadzheniya-institutu-konstitutsijnogo-skargi-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
2. URL: <http://www.president.gov.ua>
3. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>
4. Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua>
5. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/ua>
6. Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. (<http://ccu.gov.ua/uk/index>);
7. сайт Центру інформації про права людини URL: <https://humanrights.org.ua>

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Єгорова Валентина Сергіївна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Yehorova Valentyna Serhiivna** – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor at the Department of Public Law of National Technical University of Ukraine "Igor Sikorsky Kiev Polytechnic Institute"

[vsegorova@hotmail.com](mailto:vsegorova@hotmail.com)