

Конституційно-правова сутність інституту «конституційна скарга»

К.Б. Айріян

ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права, провідний спеціаліст Служби забезпечення діяльності заступників Голови Конституційного Суду України, Національна академія внутрішніх справ України

Науковий керівник:

О.М. Солоненко
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та міжнародного права, Національна академія внутрішніх справ України

У статті проведено теоретичний розгляд сутності та пов'язані аспекти доктринального розуміння інституту конституційної скарги та можливості запровадження цього інституту в національне право.

В статье проведено теоретическое рассмотрение сущности и связанные аспекты доктринального понимания института конституционной жалобы и возможности введения данного института в национальное право.

This article provides a theoretical consideration of the essence and related aspects of the doctrinal understanding of the institute of constitutional complaint and possibility of introduction of this institute into domestic law.

Ключові слова: конституційне звернення, інститут конституційної скарги, Конституційний Суд України.

Постановка проблеми

Конституційно-правова сутність, а відтак і розуміння інституту конституційної скарги нині привертає науково-теоретичну увагу вітчизняних учених і дослідників до проблеми визначення змісту цієї державно-правової категорії, адже центральне місце та її фундаментальну вагу визначає суттєве значення у становленні дійсно демократичної національної правової системи, розвитку конституційного права та законодавства України у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Актуальність доктринального осмислення підходів, що сформувалися в зарубіжних дослідженнях щодо визначення змісту, значення, критеріїв належного нормативно-правового закріплення та правозастосування інституту конституційної скарги обумовлюється, перш за все, відсутністю традиції демократичного розвитку правової системи України, недостатнім доктринальним опрацюванням сутності цієї правової категорії для потреб подальшого розвитку сучасної

конституційно-правової науки на основі європейських принципів і стандартів.

У цьому ж руслі М. Івановська вважає: «Немає жодної країни світу, якою б демократичною вона себе не вважала, де законодавець не помилявся б, де не приймалися б закони, які рано чи пізно виявилися невідповідними Конституції і, відповідно, такими, що порушують права людини. – Помилки в основному обумовлені складністю розробки законодавства. Їх виникнення, мабуть, – неминуче явище. У зв'язку з цим і виникає потреба у створенні правового механізму усунення законодавчих помилок, яким і буде виступати конституційна скарга» [1].

Актуальність дослідження сутності інституту конституційної скарги обумовлюється й потребами перегляду вітчизняної системи індивідуального звернення до Конституційного Суду України. Про це неодноразово заявляли й судді єдиного органу конституційної юрисдикції. Так, А. Стрижак прогнозує запровадження в Україні інституту конституційної скарги.

«Ми завершуємо проект ОБСЄ по конституційній скарзі... Скоріше за все, у нас буде конституційна скарга, якщо не в цьому році, то в наступному» [2].

Зважимо на те, що за наявності в судовій системі України органу конституційної юрисдикції громадянин фактично не може звернутися до нього із скаргою, щоб таким чином захистити свої конституційні права, якщо вони звужені, порівняно з гарантованими Основним законом держави або іншим нормотворчим актом. На наш погляд, це обмежує можливості захисту своїх конституційних прав у національних судах.

У цьому сенсі, як зазначає П. Євграфов, право особи на конституційну скаргу виглядає не тільки як правовий інструмент захисту конституційних прав і свобод, а й як орієнтир для держави, яка зобов'язана дбати про людину, сприяти формуванню громадянського суспільства та відповідати за його безпеку [3]. Адже, на нашу думку, врахування цього інституту в системі форм звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції України дасть змогу вирішити низку теоретико-правових і методологічних проблем розвитку індивідуальних форм звернення до Конституційного Суду України в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

У науковому дискурсі щодо значення та розуміння інституту конституційної скарги наявні праці Т. Бринь, А. Головіна, М. Гультай, П. Євграфова, В. Кампо, М. Костицького, О. Петришина, М. Савенка, А. Селіванова, В. Скоморохи, А. Стрижка, М. Тесленка, П. Ткачука, Ю. Тодики, В. Шаповала, С. Шевчука та інших учених.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Нині юридична доктрина загалом погоджується з потребою запровадження індивідуального доступу фізичних та юридичних осіб до конституційного правосуддя в напрямі запровадження конституційної скарги та перебуває на етапі пошуку її науково-теоретичної моделі. Водночас ни-

ншній стан наукового розгляду сутності інституту конституційної скарги в Україні характеризується фрагментарністю. У термінологічному аспекті все ще наявні нечіткість і невизначеність. Зокрема, це стосується поняття «конституційна скарга» та відмежування його сутності від суміжних термінів. Наукові напрацювання вітчизняних учених у цій сфері, присвячені частково проблемам значення, а відтак сутності та праворозуміння цього інституту, потребують свого науково-теоретичного опрацювання.

Формулювання цілей статті

Метою та завданнями статті є розгляд аспектів сутності та підходи доктринального розуміння інституту конституційної скарги в наукових працях.

Виклад основного матеріалу дослідження

Слід навести слушну думку М. Гультай про те, що наукове осмислення проблем конституційної скарги характеризується деякою концептуальною невпорядкованістю[4]. Концептуальна невпорядкованість має місце, у першу чергу, при спробі вирішення окремих питань конституційної скарги. Розвиток наукових поглядів на проблему конституційної скарги на сьогодні не завжди ґрунтується на єдиній теоретичній і методологічній базі. Це зумовлює нагальну потребу в концептуальному, ґрунтовному осмисленні інституту конституційної скарги, у якому були б розв'язані, зокрема, й згадані вище питання. Слід ураховувати, що досить часто розвиток конституційно-правової доктрини здійснюється науковцями, які мають безпосереднє відношення до конституційної практики, зокрема, і практики Конституційного Суду України. Це цілком справедливо й для питань конституційної скарги.

Насамперед зважимо на те, що інститут конституційної скарги в правовому полі досить поширений та існує в багатьох європейських країнах (Бельгія, Іспанія, Німеччина, Угорщина), також у державах Латинської Америки (Бразилія), Азії (Киргизстан, Корея, Монголія, Сирія, Тайвань),

Африки (Бенін, Маврикій, Сенегал, Судан) тощо. У деяких країнах запроваджено ще й народні скарги (*actio popularis*) – скарги групи осіб, подані для захисту інтересів інших громадян чи колективних прав. Предмет такої скарги залежить від моделі судової системи, ним можуть бути нормативно-правові акти парламенту, глави держави, уряду, інші підзаконні документи.

У цьому розумінні, як зазначає О.Ф. Фрицький, значне місце в механізмі захисту прав і свобод людини належить контролю за додержанням законодавчими, виконавчими та судовими органами положень Конституції про права і свободи людини та громадянина. Такий контроль у світовій конституційній практиці здійснюється у двох формах: формі звичайної процедури контролю за конституційністю нормативних актів та у вигляді спеціальних процедур, формально-юридичного забезпечення основних прав і свобод. Такими спеціальними засобами захисту конституційних прав громадян є: «конституційна скарга» (ФРН, Австрія), наказ «хабеас корпус» (як у країнах загального права, так і державах з іншими правовими системами), процедура «ампаро» (Іспанія, низка країн Латинської Америки) [5].

Фундатором саме інституту конституційної скарги вважається Німеччина. Висловлюється думка, що вперше цей інститут був закріплений у Конституції Баварії 1818 року. При розробленні та ухваленні Основного закону 1949 р., було вирішено спочатку не надавати цьому інституту конституційного статусу (це відбулося лише в 1969 р.). Однією з причин такого підходу стали побоювання, що Конституційний Суд ФРН може стати певною мірою надінстанцією стосовно інших вищих судів, авторитет яких відповідно може знизитися [6].

На думку П. Ткачука, інститут конституційної скарги дає можливість громадянинові або об'єднанню громадян звернутися до суду з приводу порушення їхніх конституційних прав і свобод законом, який застосовувався або має застосовуватися у конкретній справі в судах загальної

юрисдикції чи в інших органах. І суд повинен вирішити питання щодо конституційності цього закону. Якщо він визнає його неконституційним, то справа громадянина повинна бути переглянута компетентним органом у звичайному порядку [7].

Сутність означеного інституту полягає в наявності права громадянина звернутися до органу конституційної юрисдикції за захистом порушених прав і свобод, закріплених в Основному законі. Інститут конституційної скарги розглядається і як спосіб захисту громадянина від порушення його прав державою [8; 13]. А відтак, на нашу думку, інститут конституційної скарги, як спосіб захисту, повинен мати своє і доктринальне визначення, що вкаже на його сутність, позаяк є юридичною категорією.

У юридичному сенсі, як зазначає І. Кравець, поява конституційної скарги в Росії розширила засоби захисту прав і свобод, збільшила їх альтернативність у механізмі юридичних гарантій. Скарга громадян та інших осіб до Конституційного Суду РФ є самостійним засобом захисту конституційних прав і свобод [9].

У науці польського конституційного права під конституційною скаргою розуміється особливий правовий засіб, що дозволяє суб'єктові (фізичній або юридичній особі) звертатися в орган конституційного контролю з проханням перевірити прийняте відносно нього остаточне рішення публічної влади, якщо воно, на його думку, порушує його конституційні свободи і права [10, с. 237]. При цьому важливо відмітити такі обставини:

- 1) скарга повинна бути пов'язана з конкретною справою, по якій прийнято остаточне рішення компетентної влади;
- 2) основою скарги повинно бути лише порушення прав і свобод, які прямо закріплені в тексті конституції держави;
- 3) скарга має субсидіарний характер, що означає можливість її внесення лише після вичерпання всіх інших доступних засобів правового захисту;
- 4) розгляд скарги відноситься до компетенції органу конституційної юстиції,

рішення якого має остаточний характер і зобов'язує всі інші органи держави.

За відсутності легального тлумачення конституційної скарги в російському законодавстві [11], А. Косолапов, розглядаючи основні властивості конституційної скарги в Російській Федерації, подає розуміння конституційної скарги, як скарги, що містить вимогу про усунення порушень прав людини, викликаних застосуванням закону в конкретній справі, шляхом визнання відповідних законодавчих положень такими, що не відповідають Конституції Російської Федерації [12].

Інший російський учений С. Нарутто наводить дефініцію, за якою конституційна скарга – це адресована Конституційному Суду РФ прохання громадянина про захист за допомогою конституційного судочинства його конституційних прав і свобод, порушених законом, застосуванням або таким, що підлягає застосуванню в його справі [13].

Як вбачається, точка зору щодо сутності та розуміння конституційної скарги С. Нарутто є ширшою, ніж А. Косолапова.

Дослідник Н. Голік сформулювала поняття «конституційна скарга» як звернення, що подається до Конституційного Суду Російської Федерації, в якому оспорується конституційність закону, застосованого або такого, що підлягає застосуванню судом або іншим органом у конкретній справі, що порушує, на думку заявника, конституційні права і свободи, відновлення яких здійснено лише за допомогою конституційного судочинства.

Зважаючи на теоретичні розробки в правовій науці та практику Конституційного Суду з питання про предмет і підстави (правового та фактичного характеру) конституційної скарги, можна зробити висновки про те, що конституційна скарга за своїм змістом повинна включати:

1. Сторони конституційного судочинства, якими є держава в особі законодавчого органу, що ухвалив закон, який порушує права і свободи громадян, і заявник – громадянин (колектив громадян) або об'єднання громадян.

2. Предмет скарги, яким являється заявлена в ній вимога про захист конкретного конституційного права громадянина, порушеного законом, застосованим або таким, що підлягає застосуванню в конкретній справі.

3. Підстава конституційної скарги, яка полягає, по-перше, в невизначеності за переконанням заявника про відповідність закону конституції (обставини правового характеру), по-друге, у застосуванні цього закону або можливості застосування його до заявника при вирішенні його конкретної справи (обставини фактичного характеру) [14, с. 84].

Оскільки з питань розгляду конституційної скарги Конституційний Суд України прийматиме рішення, спрямовані на захист основних конституційно визначених прав і свобод людини та громадянина, можна запропонувати таку форму рішення Суду, як постанова. Саме таку форму рішення у справах, пов'язаних із розглядом конституційних скарг громадян, приймає Конституційний Суд Російської Федерації, що є цілком логічним наслідком правової природи конституційної скарги та правових наслідків її розгляду [15].

Як і кожний інститут демократії, конституційна скарга сприяє реалізації її функцій. Без сумніву, вона є важливою для здійснення всіх основних функцій демократії (установчої, оптимізації державних рішень, сприяння виконанню прийнятих рішень, охоронної, контрольної тощо) [16, с. 224].

Конституційна скарга, поза сумнівом, дає можливість для всебічного індивідуального доступу до конституційного правосуддя, а отже, і реалізації права людини на конституційне правосуддя. Особа може оскаржити відповідний акт органів державної влади, який безпосередньо порушує її конституційні права.

Відтак, можемо резюмувати, що зазначені вище доктринальні підходи до визначення «конституційна скарга» відображають сучасний стан науково-теоретичного та правового осмислення його сутності та поняття, яке, поряд із цим, потребує враху-

вання сучасного розуміння змісту цієї категорії, розробленої правовою доктриною та відображеної в нормативних документах відповідних держав, зокрема для цілей проведення демократичних реформ у сфері конституційного правосуддя.

Ми вважаємо, що за своєю суттю конституційна скарга є формою подальшого конституційного контролю. При цьому нині немає єдиної визнаної моделі конституційної скарги. Зарубіжний досвід виходить із того, що конституційна скарга повинна бути формою переважно конкретного конституційного контролю, тобто суб'єкт звернення з конституційною скаргою повинен обґрунтувати, яким чином його основоположні права, визнані на конституційному рівні, були порушені у зв'язку з виданням певного юридичного акта.

Висновки

Сутність конституційної скарги, за всієї різноманітності її моделей, зводиться до визнання за громадянами права звертатися до органів конституційної юрисдикції з письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших правових актів, які порушують гарантовані конституцією права та свободи.

Література

1. *Івановська М.* Конституційне правосуддя і захист прав людини : позитивний зарубіжний досвід та перспективний розвиток в Україні / М. Івановська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.univer.km.ua/visnyk795.pdf>
2. *Стрижак А.* Конституційна скарга – звернення громадянина або іншої особи в органи конституційного правосуддя з приводу порушення його конституційних прав / А. Стрижак // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/a-strizhak-prognoziruets-vedenie-v-ukraine-konstitutsionnoy-090720101204>
3. *Селіванов А.* Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. – 2003. – № 4. – С. 80-85.
4. Гультай М. М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України / М. М. Гультай // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 85-86.
5. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України : Підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 178-179.
6. *Derlatka, M.* Ewolucja skargi konstytucyjnej w niemieckim porzadku prawnym / M. Derlatka // Przegląd Sejmowy. – 2006. – № 1. – S. 81.
7. *Ткачук П.* Конституційний Суд України : Теоретико-правові питання діяльності / П.Ткачук // Вісник Конституційного Суду України. – № 4. – 2006. – С. 26-28.
8. *Савенко М. Д.* Правовий статус Конституційного Суду України [текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Д. Савенко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : [б. и.], 2001. – 20 с.
9. *Кравець П. А.* Конституционная жалоба в механизме гарантий прав и свобод человека и

На нашу думку, в основу права на конституційну скаргу покладено принцип правової держави – обмеженості державної влади конституційними правами і свободами людини та громадянина. Таким чином, рівень демократичності держави характеризується саме за показником дозволена нею верховенства в її діяльності природних прав і свобод людини та громадянина, що практично забезпечується гарантуванням кожній особі захисту її абсолютних і конкретних можливостей у будь-який, у тому числі конституційно-юрисдикційний, судовий спосіб. Україною нині досягнуто такого рівня державно-правового розвитку, коли є всі підстави говорити про її реальну демократичність, сформованість влади народом. Однак подальший рух у напрямі побудови правової держави й громадянського суспільства неможливий без удосконалення процедур реалізації та захисту основних прав і свобод кожною людиною як першоджерелом публічної влади – без запровадження конституційної скарги, а це вказує на потребу подальших теоретико-правових досліджень у цій сфері.

гражданина в Российской Федерации // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: Сб. статей / Под ред. В. Ф. Воловича. Часть 1. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1999. – С. 101-105.

10. *Garlicki, Leszek*. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykladu / Leszek Garlicki. – Wyd.12. – Warszawa, 2008. – 365 s.

11. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – С. 1447.

12. *Косолапов А. В.* Жалоба как правовое средство : понятие и виды / А. В. Косолапов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруд. – 2011. – № 2 (15). – С. 227.

13. *Нарутто С. В.* Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации : научно-практическое пособие / С. В. Нарутто. – М. : Инфра-М, Норма. – 2011. – С. 48-50.

14. *Голик Н. М.* Конституционная жалоба – гарантия защиты прав и свобод граждан в практике конституционного правосудия Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н. М. Голик // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». – 2008. – № 11. – С. 83-95.

15. *Портнов А. В.* Запровадження інституту конституційної скарги в Україні : теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення / А. В. Портнов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 450-456 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pavsiv.pdf>

16. Теорія держави і права у схемах і таблицях / О. Р. Дашковська, Г. О. Христова та ін. / За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. В. Петришина. – Х. : Юрайт, 2012. – 256 с.