

# КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ США



**Н. МІШИНА**  
*доктор юридичних наук,  
професор кафедри конституційного права  
(Національний університет  
«Одеська юридична академія»)*

Наразі в Україні триває процес судової реформи. Закон від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» став підґрунтям для її чергового етапу, проте багато питань залишається поки що невіршеними. Одне з них пов'язано із впровадженням в Україні конституційної скарги.

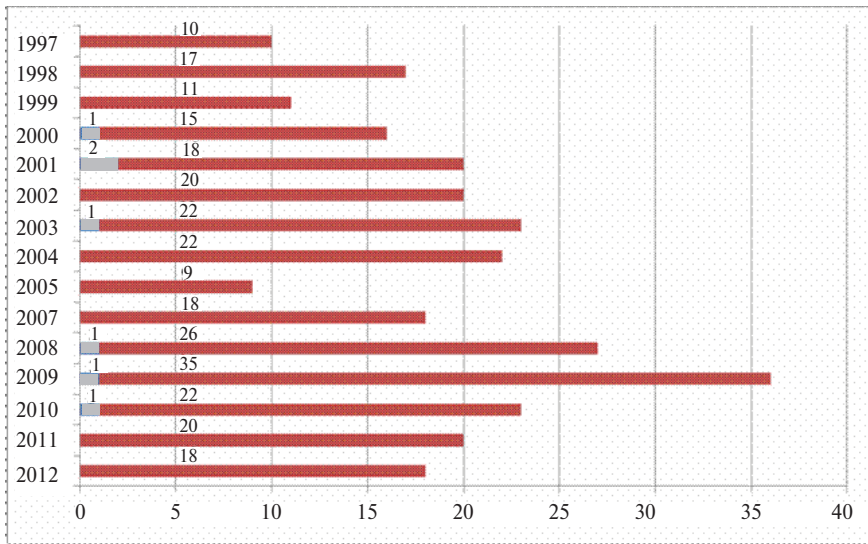
Конституційна скарга може стати важливим інструментом захисту прав і свобод особи, — і цей факт актуалізує дискусії навколо неї. Питання впровадження в Україні конституційної скарги розглядали Т. Бринь, А. Головін, М. Гультай, О. Кравченко, Т. Ніколаєва, В. Радзівєвська, П. Ткачук, В. Шаповал та ін. У своїх дослідженнях вони висловлювали аргументи на користь введення конституційної скарги чи підкреслювали відсутність необхідності в ній. Проте їхні міркування базувались на аналізі європейської моделі конституційного правосуддя, а у разі формулювання пропозицій про використання зарубіжного досвіду — пропонувався для застосування досвід країн з аналогічною моделлю, здебільшого європейських. У цій статті увагу зосереджено на можливостях використання досвіду США при впровадженні конституційної скарги в Україні.

По-перше, постає питання визначення місця конституційної скарги серед інструментів захисту прав людини в Україні та необхідності її впровадження на сучасному етапі.

У дослідженні Європейської комісії «За демократію через право» «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» (2011 р.) індивідуальний доступ до конституційного правосуддя класифіковано на прямий і непрямий доступ; Венеціанська комісія вважає доцільною наявність у державі обох видів індивідуального доступу<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Исследование* Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) «О прямом доступе к конституционному правосудию» № 538/2009 (2011 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29039rev-rus>.

Непрямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя в Україні існує — через омбудсман (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Проте його ефективність можна оцінити як дуже низьку. Середня кількість ухвалених за 16 років функціонування Конституційного Суду України (КСУ) рішень за конституційним поданням Уповноваженого становить 0,5 рішень; при цьому максимальна кількість таких рішень була зафіксована у 2001 р. у кількості двох рішень (докладніше див. *рис. 1*).



**Рис. 1. Кількість рішень Конституційного Суду України у 1997–2012 рр., у тому числі прийнятих за конституційними поданнями омбудсмана<sup>1</sup>**

Складний у застосуванні непрямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя можна було б компенсувати ефективним прямим індивідуальним доступом.

Закон від 16 жовтня 1996 р. «Про Конституційний Суд України» передбачає можливість громадян України, іноземців, осіб без громадянства подати конституційне звернення — письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина<sup>2</sup>. Конституційне звернення за статистикою є дещо більш ефективним, ніж звернення до КСУ через омбудсмана (див. *рис. 2*).

Як бачимо, найбільшу увагу конституційним зверненням фізичних осіб почали приділяти з 2010 р., та як свідчить лінія тренду (пряма лінія на *рис. 3*), завдяки цьому відбулося покращання тенденцій у сфері використання КСУ для захисту прав особистості.

<sup>1</sup> Конституційний Суд України у цифрах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/category/12954>.

<sup>2</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

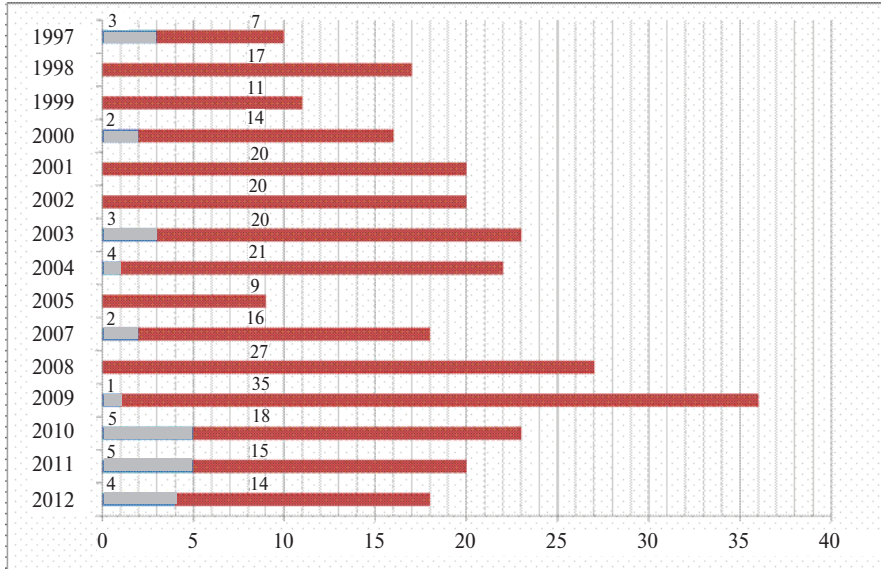


Рис. 2. Кількість рішень Конституційного Суду України у 1997–2012 рр., у т.ч. прийнятих за конституційними зверненнями фізичних осіб

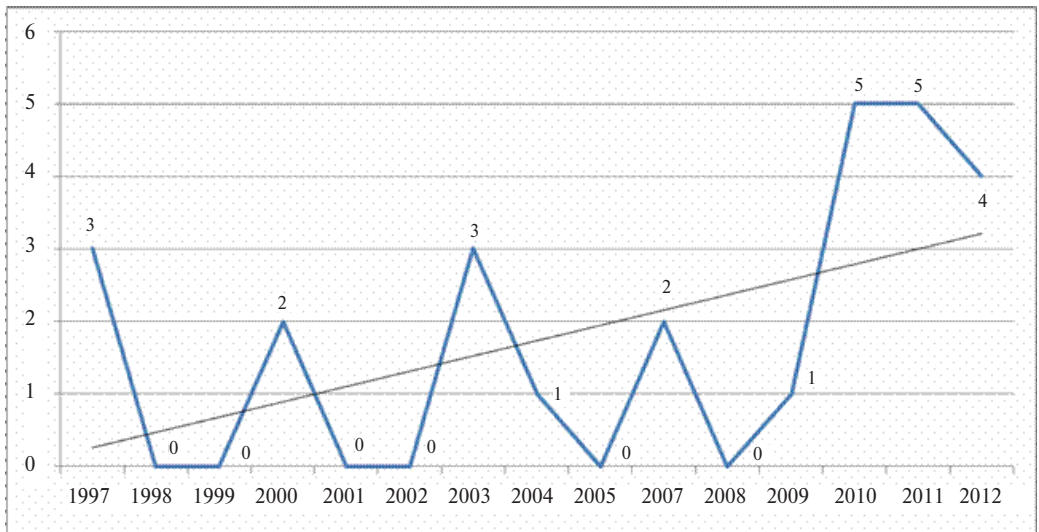


Рис. 3. Кількість рішень Конституційного Суду України у 1997–2012 рр., прийнятих за конституційними зверненнями фізичних осіб<sup>1</sup>

Голова КСУ А. С. Головін пояснює це так: «По-перше, законодавець не передбачив можливості безпосереднього звернення фізичних і юридичних осіб до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших

<sup>1</sup> Конституційний Суд України у цифрах [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/category/12954>.

правових актів. По-друге, переважна більшість повернутих заявникам звернень пов'язана з незгодою їх авторів з рішеннями судів загальної юрисдикції. Конституційний Суд України є судом права, до його повноважень не належить вирішення питань, які підлягають розгляду судами загальної юрисдикції, а також перегляд прийнятих ними, судами, рішень»<sup>1</sup>.

У літературі зустрічається думка про те, що конституційне звернення є *de facto* конституційною скаргою, оскільки це «спосіб прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя»<sup>2</sup>, а також що це «одна з форм конституційної скарги»<sup>3</sup>. Проте значна частина дослідників і практиків, у тому числі судді Конституційного Суду України, у своїх публікаціях та інтерв'ю заявляють про те, що конституційна скарга в Україні не застосовується.

Таким чином, з огляду на відсутність прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя та на низьку ефективність опосередкованого індивідуального доступу до нього, запровадження в Україні конституційної скарги виглядає не тільки необхідним, але й нагальним. Це підтверджується й позицією Венеціанської комісії з посиланням на Європейський суд з прав людини: «Європейський суд з прав людини, залежно від певних умов і наслідків, може вважати індивідуальну скаргу до Конституційного Суду або аналогічного органу, передбачену в деяких державах — членах Ради Європи, ефективним засобом правового захисту від порушень Європейської конвенції з прав людини, яка, отже, може бути фільтром до представлення справ у Страсбурзький суд. Статистика Суду показує, що в державах, у яких передбачений згаданий механізм повної прямої конституційної скарги, число скарг до Суду (пропорційно числу населення) менше, ніж у державах, у яких не передбачений даний механізм. Отже, такі механізми сприяють запобіганню перевантаженню Європейського суду з прав людини»<sup>4</sup>.

По-друге, постає питання надання дефініції терміну «конституційна скарга».

Термін «конституційна скарга», як було продемонстровано вище, розуміється вченими по-різному. При визначенні конституційної скарги вчені майже одноставно виокремлюють такі її ознаки, як 1) подання фізичною особою (особисто або через представника); 2) приводом для подання конституційної скарги можуть бути акти або дії (бездіяльність) органів публічної влади або їх посадових осіб.

Хотілося б звернути увагу на змістовне навантаження самого терміна. Українські дослідники розглядають прикметник «конституційна» як вказівку на те, що така скарга має подаватися саме до органу *конституційного* правосуддя. І лише після цього наголошують, що конституційна скарга вводиться для захисту *конституційних* прав людини.

<sup>1</sup> Грушинський Я. В ім'я гуманізму, захисту прав і свобод людини // Голос України. — 2011. — № 192.

<sup>2</sup> Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 74–81.

<sup>3</sup> Грушинський Я. В ім'я гуманізму, захисту прав і свобод людини // Голос України. — 2011. — № 192.

<sup>4</sup> Исследование Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианской комиссии) «О прямом доступе к конституционному правосудию» № 538/2009 (2011 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282010%29039rev-rus>

Зазначимо, що існує дуже вагомий аргумент проти впровадження найближчим часом конституційної скарги. Це вельми високий рівень корупції. За даними *Transparency International*, за підсумками 2012 р. рейтинг України за рівнем корупції у державі є найнижчим у Європі та впав до показника 144 (перше місце з найкращим рейтингом поділяють Данія, Фінляндія, Нова Зеландія, на 174 місці з найгіршим рейтингом розташувались Афганістан, Північна Корея, Сомалі)<sup>1</sup>. Однак конституційна скарга може стати одним з тих інструментів, завдяки яким у сфері захисту прав і свобод людини почнуться зміни на краще.

Доцільність впровадження в Україні конституційної скарги як інструмента захисту прав людини та сутність конституційної скарги надають можливість сформулювати пропозиції щодо органу, до повноважень якого доцільно віднести розгляд конституційних скарг.

Якщо виходити з позиції людини, права якої порушено, то стає не принциповим, який саме судовий орган буде розглядати конституційну скаргу — суд конституційної чи загальної юрисдикції. На нашу думку, доцільно покласти розгляд конституційних скарг саме на суди загальної юрисдикції, використавши досвід країн з американською моделлю конституційного правосуддя.

Основним аргументом на користь того, щоб віднести розгляд конституційних скарг до повноважень КСУ, є те, що цей судовий орган є найменш «завантаженим» у судовій системі України. Найбільш «плідним» був 2009 р. — 36 рішень, а у середньому 18 суддів КСУ приймають 19 рішень (значення середньої арифметичної 19,33). Отже, це зробило б витрати з державного бюджету на утримання КСУ більш виправданими з точки зору пересічного платника податків — фізичної особи.

Водночас аргументи «проти» віднесення розгляду конституційних скарг до повноважень КСУ уявляються більш вагомими:

— *de facto* конституційна скарга була вперше запроваджена у США (хоча вона там і не має цієї назви). Можливість особи захистити свої конституційні права в суді загальної юрисдикції була та залишається невід'ємним елементом американської моделі конституційного правосуддя. Ця ідея під назвою «конституційна скарга» була реципована країнами, які використовують європейську модель конституційного правосуддя, але різноманітність підходів до її визначення, наявність значної кількості її різновидів та низка проблем з її використанням у цих країнах свідчать про те, що конституційна скарга так і не стала органічною складовою європейської моделі конституційного правосуддя;

— у разі розширення кола повноважень КСУ за рахунок розгляд конституційних скарг, проблемним буде питання чіткого розмежування справ між КСУ та судами загальної юрисдикції. У країнах з американською моделлю конституційного правосуддя така проблема відсутня;

— конституційні права закріплено в Основному законі, але конкретизовано у поточному законодавстві. У зв'язку з цим видається, що відсутність у більшості суддів КСУ попереднього досвіду роботи в судах загальної юрисдикції (а отже — спеціалізації з розгляду кримінальних, цивільних, адміністративних

<sup>1</sup> 2012 Corruption Perceptions Index — Transparency International [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi2012/results>



або господарських справ) стане вадою, а не перевагою. З цієї точки зору більш привабливим виглядає склад Верховного Суду України, кожен з 48 суддів якого є особою, що має стаж роботи на посаді судді не менше п'ятнадцяти років (за Законом «Про судоустрій та статус суддів», також суддею Верховного Суду може стати суддя КСУ)<sup>1</sup>. Додатковою перевагою є наявність у складі Верховного Суду чотирьох судових палат — з адміністративних, господарських, кримінальних та цивільних справ;

— адміністративний, кримінальний, цивільний та господарський процеси в Україні є значно більш пристосованими для використання при розгляді справ щодо порушення прав людини, ніж конституційний процес. Достатнім свідченням на користь цього є наявність чотирьох процесуальних кодексів — Кодексу адміністративного судочинства, Кримінального процесуального кодексу, Цивільного процесуального кодексу та Господарського процесуального кодексу. Що ж до КСУ, то у своїй роботі він керується Законом «Про Конституційний Суд України»;

— погоджуємося з П. Ткачуком у тому, що запровадження конституційної скарги може спричинити крен конституційного контролю у бік контролю за судовою владою і може призвести до перетворення КСУ на найвищу інстанцію системи судів загальної юрисдикції з характерним для них прагматизмом у здійсненні правосуддя<sup>2</sup>.

— Володимир Шаповал влучно зазначив, що «інститут конституційної скарги ускладнить шлях до Європейського суду з прав людини. Усі ці скарги підуть до Конституційного Суду. Але на сьогодні, на жаль, так виходить дуже часто, що тільки Європейський суд з прав людини іноді, у найбільш скандальних ситуаціях, вирішує справу по суті і реально, без політики»<sup>3</sup>. Верховний Суд України є менш політизованим органом, по-перше, з огляду на його повноваження, по-друге, виходячи з порядку його формування та терміну перебування суддів на посадах.

Іншими словами, при впровадженні конституційної скарги пропонується запозичити досвід США, де розгляд позовів фізичних осіб про порушення їхніх конституційних прав розглядається судами загальної юрисдикції. Цей досвід є вражаючим. Історичне товариство Верховного Суду США визначило 17 найбільш впливових та відомих рішень Суду за період його існування (*Landmark Cases*)<sup>4</sup>. Цікаво, що 13 з цих 17 рішень мають безпосереднє відношення до захисту прав людини, а решта 4 стосуються взаємовідносин з горизонтального та вертикального розподілу публічної влади у державі (рис. 4–5). При чому, така тенденція існувала не завжди: перша *landmark case* про права людини з'явилась лише у 1857 р. (див. рис. 4), а усі розв'язані раніше *landmark cases* були присвячені організації державної влади (див. рис. 5); їх перелік доповнився лише у 1974 р., коли до нього було додано пов'язану з Уотергейтським скандалом справу *United States v. Nixon*.

<sup>1</sup> Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41–42, 43, 44–45. — Ст. 529.

<sup>2</sup> Ткачук П. Питання доступу громадян до конституційного правосуддя в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 76.

<sup>3</sup> Чи потрібне українцям право на конституційну скаргу? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24460869.html>.

<sup>4</sup> *Landmark Cases of the US Supreme Court*. Street Law Inc. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.streetlaw.org/en/landmark.aspx>.

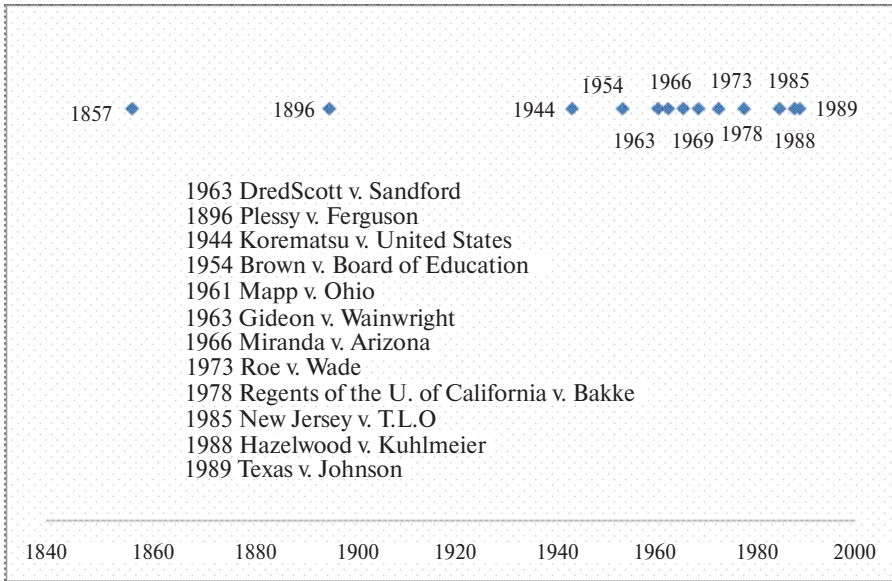


Рис. 4<sup>1</sup>.

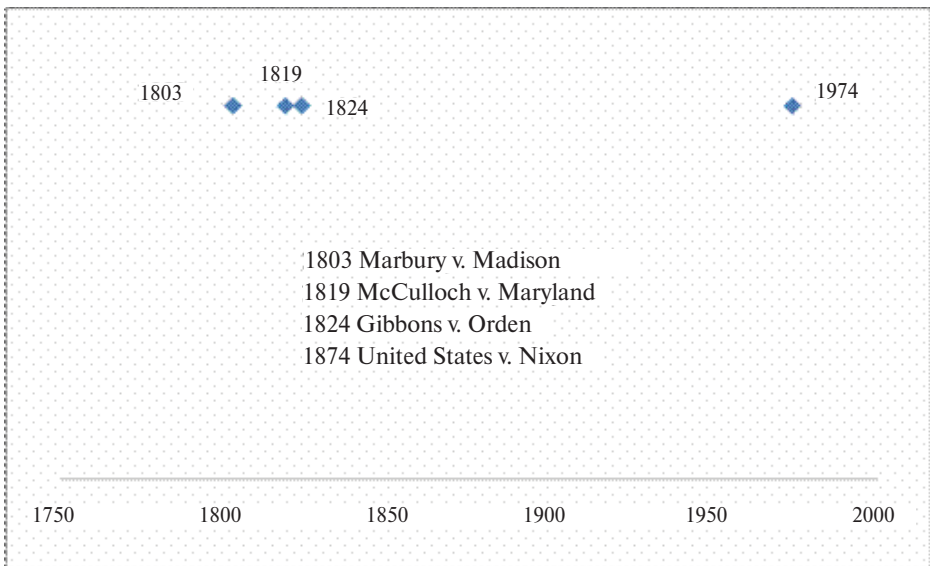


Рис. 5<sup>2</sup>.

На рис. 5 вказується на те, що найбільш впливові рішення Верховного Суду США стосовно організації публічної влади приймалися у період становлення цієї влади, невдовзі після проголошення незалежності (за одним винятком, спричиненим кризою виконавчої гілки влади).

<sup>1</sup> Landmark Cases of the US Supreme Court. Street Law Inc. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.streetlaw.org/en/landmark.aspx>.

<sup>2</sup> Там само.

*Рисунок 4*, у свою чергу, демонструє, що найбільш впливові рішення Верховного Суду США у сфері прав і свобод особистості прийнято після Другої світової війни — а отже, після того, як на міжнародному рівні почалось активне створення міжнародних стандартів у сфері прав людини, у тому числі під егідою США.

Аналізуючи моделі конституціоналізму в різних країнах, М. В. Савчин зазначив, що «класичною моделлю конституціоналізму вважається американська, яка базується на кодифікованій конституції та авторитетній юриспруденції, втілюваній у діяльність Верховного Суду», а також що «квінтесенцією американського конституціоналізму є судовий конституційний контроль». Що ж до України, то, на його думку, вона бере за зразок сучасний французький конституціоналізм, який базується на сильній президентській владі, раціоналізованому парламентаризмі та обмеженій ролі конституційної юстиції<sup>1</sup>. Думається, при розгляді способів підвищення ефективності конституційної скарги слід понад усе брати до уваги досвід країн, де конституційний контроль є «сильним» (США, як пропонується), а не «слабким» (Франція, як на сучасному етапі з точки зору дослідників). Тим більше що американська модель конституційного контролю може використовуватися і країнами, які не належать до англо-американської правової родини, — про що свідчить, наприклад, досвід Японії.

Чи має рішення віднести розгляд конституційних скарг до повноваження Верховного Суду України свої недоліки? Безперечно, і до основних віднесемо такі:

— судді Верховного Суду України здебільшого не є фахівцями з конституційного права (думається, що у випадку з конституційною скаргою це компенсується наявністю спеціалізації в адміністративному, кримінальному, цивільному та господарському праві, але з цього приводу можуть бути і інші думки);

— конституційна скарга у деяких випадках може стати способом використання «додаткової судової інстанції». У такому випадку, враховуючи переважаність Верховного Суду України, впровадження конституційної скарги та віднесення її розгляду до повноважень цього органу може сприяти не стільки захисту прав особистості, скільки затягуванню вирішення відповідного спору.

*Висновки з цього дослідження.* При впровадженні в Україні конституційної скарги доцільним вбачається використання досвіду США, а саме: віднесення розгляду таких скарг до повноважень не Конституційного, а Верховного Суду України. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності деталізації цієї пропозиції.

#### **Мішина Н. Конституційна скарга в Україні: можливості використання досвіду США**

*Анотація.* У статті сформульовано та аргументовано пропозицію про доцільність використання досвіду США при впровадженні в Україні конституційної скарги, а саме: віднесення розгляду таких скарг до повноважень не Конституційного, а Верховного Суду України.

*Ключові слова:* конституційна скарга, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, американська модель конституційного правосуддя.

<sup>1</sup> Савчин М. В. Конституціоналізм, демократія і державний суверенітет // Конституція і народний суверенітет в Україні: проблеми теорії і практики реалізації. Збірка наукових праць / за заг. ред. В. М. Кампа, М. В. Савчина. — К., 2008. — С. 111.



**Мишина Н. Конституционная жалоба в Украине: возможности использования опыта США**

**Аннотация.** В статье сформулировано и аргументировано предложение о целесообразности использования опыта США при введении в Украине конституционной жалобы, а именно: отнесение рассмотрения таких жалоб к полномочиям не Конституционного, а Верховного Суда Украины.

**Ключевые слова:** конституционная жалоба, Конституционный Суд Украины, Верховный Суд Украины, американская модель конституционного правосудия.

**Mishyna N. Constitutional Complaint in Ukraine and the U.S. Experience**

**Annotation.** The author argues that it is advisable to use the U.S. experience when it comes about the establishment of the constitutional complaint in Ukraine. These complaints can be resolved not by the Constitutional, but by the Supreme Court of Ukraine.

**Key words:** constitutional complaint, the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court of Ukraine, the American model of constitutional justice.