

# ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

УДК 342.565.2

**Н.В. Ганжа**

кандидат юридичних наук, доцент  
Класичний приватний університет

### ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЛАТВІЇ

*У статті проаналізовано процес становлення інституту індивідуальної конституційної скарги в Латвійській Республіці й зміст його моделі, а також розглянуто перспективи запровадження відповідного інституту до конституційного законодавства України.*

**Ключові слова:** демократія, інститут індивідуальної конституційної скарги, конституційна скарга, механізм захисту прав і свобод людини і громадянина.

#### I. Вступ

Останнім часом у науці конституційного права України розгорнулася дискусія щодо можливості запровадження інституту конституційної скарги у вітчизняному конституційному законодавстві. Як було зазначено в щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє зовнішнє становище в Україні в 2013 році", різні моделі інституту конституційної скарги існують у багатьох європейських країнах: Австрії, Бельгії, Іспанії, Латвії, Німеччині, Російській Федерації, Словаччині, Угорщині, Хорватії, Чехії, Швейцарії.

Значна кількість досліджень у розглянутій сфері поки що обмежується окремими проблемами (є фрагментарною), і цілісної концептуальної моделі інституту індивідуальної конституційної скарги в Україні не вироблено ані на науковому рівні (відсутні відповідні дисертаційні роботи, крім визначення окремих аспектів діяльності Конституційного Суду України чи вироблення поняття конституційної скарги, пропозиції щодо внесення відповідних змін до Конституції України, зокрема, праці Т.О. Бринь, М.В. Савчина, В.Є. Скоморохи, М.В. Тесленко), ані на рівні розроблених законопроектів щодо внесення змін до конституційного законодавства України. Цілком слушною й вартою підтримки вважаємо позицію М.М. Гультая, який вважає, що наукове пізнання має відбуватися за логікою, коли саме наука має вести законодавця, пропонуючи останньому шляхи вдосконалення правового регулювання конституційного ладу в державі, засадничих прав і свобод, діяльності державного

апарату тощо, а не за принципом слідування за законодавцем [2, с. 85].

Крім уже зазначених вище досліджень з питань розробки й запровадження інституту конституційної скарги в Україні, слід відзначити теоретичні праці С.Д. Владиченка, А.С. Головіна, П.Б. Євграфова, В.М. Кампа, О.В. Константного, М.В. Костицького, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, П.М. Ткачука, В.Ф. Погорілка, М.Д. Савенка, А.О. Селіванова, А.А. Стрижака, В.М. Шаповала, Н.К. Шаптали, С.В. Шевчука, Ю.С. Шемшученка та ін.

Проблеми, пов'язані з інститутом індивідуальної конституційної скарги в Латвійській Республіці, вивчають Г. Арутюнян, А. Ендзиньш, Г. Кутрис, Дз. Педедзе та ін.

#### II. Постановка завдання

У ході послідовного аналізу норм, які становлять інститут індивідуальної конституційної скарги в Латвійській Республіці, маємо на меті з'ясувати проблеми реалізації цієї моделі й виробити загальні підходи щодо запровадження відповідного інституту в конституційному законодавстві України з урахуванням зарубіжного досвіду, тим самим наблизитися до більш повного вивчення теоретичних проблем, пов'язаних із правами і свободами людини і громадянина та демократією, а також роллю держави в їх реалізації й забезпеченні.

#### III. Результати

Більшість прихильників думки щодо необхідності вдосконалення конституційного законодавства шляхом введення нового інституту – конституційної скарги – серед науковців, практиків, політичних діячів, представників громадськості погоджується в одному: такий процес сприяв би розбудові України як демократичної, правової держави і явив би

ще одну гарантію (а можливо, і цілий комплекс таких гарантій та інструментів) у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні шляхом виконання головного обов'язку держави – забезпечення цих прав і свобод (ст. 1, 3 Конституції України). Представники іншої позиції, погоджуючись із цими аргументами, наводять свої: в Конституції України (ст. 150) і Законі України “Про Конституційний Суд України” (ст. 43, ч. 1 ст. 93, ст. 94) вже закріплені механізми щодо конституційного звернення, які надають можливість громадянам України, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам у цій формі захистити свої конституційні права і свободи; можливе перевантаження органу конституційної юрисдикції в разі запровадження інституту конституційної скарги; фактичне перетворення Конституційного Суду України на “четверту” інстанцію для справ, що підлягають розгляду судами загальної юрисдикції тощо [3, с. 190].

Оскільки зазначена дискусія в Україні триває, доцільно провести компаративний аналіз процесу запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги в деяких зарубіжних країнах, де мали місце подібні проблеми, зокрема, ми зосередили свою увагу на Латвійській Республіці. Аргументами на користь цього вибору є такі положення: по-перше, в обох країнах на момент початку конституційних перетворень (кінець 80-х – початок 90-х рр. ХХ ст.) розглядуваний інститут не був конституційованим. У Конституції Латвійської Республіки від 15.02.1922 р. (із поправками від 21.03.1993 р., 27.01.1994 р. та 2009 р.) у період початку-середини 90-х рр. ХХ ст. не було передбачено інституту індивідуальної конституційної скарги, але він з'явився згодом, з 01.07.2001 р. [3], і був запроваджений на законодавчому, а не конституційному рівні. У Конституції України від 28.06.1996 р. (того ж періоду), і навіть після прийняття до неї чинних змін та доповнень від 01.02.2011 р. та 12.09.2013 р., цей інститут так і не було запроваджено. Як ми вже зазначали вище, закріплення цього інституту в Україні на законодавчому рівні також поки що відсутнє. По-друге, оскільки в Україні тільки проголошено курс на запровадження відповідних норм, а в Латвійській Республіці вже була введена особлива модель інституту конституційної скарги (індивідуальної), то цей досвід його функціонування виявляється вартим детального аналізу.

Конституційні Суди Латвії й України розпочали свою діяльність майже одночасно: в Латвії орган конституційної юрисдикції діє з грудня 1996 р., а перша справа ним була розглянута на початку 1997 р.; Конституційний Суд України розпочав свою діяльність 18.10.1996 р., перше рішення прийняв 13.05.1997 р.

Після того, як до Закону “Про Конституційний Суд” Латвійської Республіки від 05.06.1996 р. були внесені зміни та доповнення від 30.11.2000 р. (далі – Закон), у цій країні було запроваджено інститут індивідуальної конституційної скарги. Так, згідно з ч. 1 ст. 19-2 цього Закону, “конституційну скаргу (заяву) до Конституційного Суду може подати будь-яка особа, яка вважає, що визначені в Конституції його основні права обмежуються правовою нормою, яка не відповідає правовій нормі вищої юридичної сили” [4]. Терміну “будь-яка особа”, що міститься у Законі, відповідає термін “кожен”, закріплений у 8-му розділі Конституції Латвії: “... кожен має право...”. Тобто заявником може бути будь-яка особа, права якої порушуються, як правило, це громадянин і негромадянин (більша частина справ); іноземець, особа без громадянства (справ поки не було); у ряді випадків – юридична особа.

Як зазначено в науковій літературі, з одного боку, у Законі заяви осіб традиційно названі конституційними скаргами (*konstitucionala sudziba*), оскільки особа має право подати таку заяву в разі обмеження визначених у Конституції Латвії прав і основних свобод. З іншого боку, латвійська модель конституційної скарги істотно відрізняється від “класичної” моделі, наявної в багатьох конституційних судах Європи. На думку німецьких учених, латвійська модель є так званою “несправжньою” (*unpechte*) конституційною скаргою [5].

Конституційна скарга в Латвії за своєю сутністю являє собою заяву про контроль за нормами. У конституційній скарзі можна оскаржити тільки відповідність правової норми (акта) правовій нормі вищої юридичної сили. Причому оскаржити можна не тільки закон, а й підзаконні акти, по суті, будь-який нормативний акт або його частину.

Коло питань, з яких можна подати конституційну скаргу, обмежено Законом. Особа може звернутися до Конституційного Суду тільки в разі обмеження визначених у Конституції основних прав.

Конституційна скарга є додатковим засобом захисту прав, оскільки, згідно з ч. 2 ст. 19-2 Закону “Про Конституційний Суд”, “конституційну скаргу (заяву) можна подати лише тоді, коли використані всі можливості захисту згаданих прав загальними засобами захисту права (скарга до вищого органу або вищій посадовій особі, скарга або позовна заява до суду загальної юрисдикції тощо) або якщо таких немає” [4].

Утім, варто зазначити, що Закон передбачив й інший порядок в особливих випадках, а саме: “Якщо розгляд конституційної скарги (заяви) є загальнозначущим або якщо захист прав загальними засобами захисту права не може запобігти істотній шкоді

для заявника скарги, Конституційний Суд може приймати рішення про розгляд скарги (заяви) до використання всіх загальних засобів захисту права. Порухення справи в Конституційному Суді забороняє розгляд відповідної цивільної справи, кримінальної справи або адміністративної справи в суді загальної юрисдикції до моменту оголошення рішення Конституційного Суду” [4].

Термін подання конституційної скарги обмежений; Закон встановлює шестимісячний строк на оскарження до Конституційного Суду після набрання чинності постановою останнього органу.

Процесуальний порядок розгляду конституційних скарг у Конституційному Суді Латвійської Республіки характеризується такими загальними ознаками. Найважливішою є стадія порушення справи. Тут законодавством передбачено дві ланки: перша – це рішення Голови Конституційного Суду про те, чи є документ, що надійшов до вищезгаданого органу, процесуальним документом – заявою (*rieteikums*) чи це просто лист або ж заява (*iesniegums*) [5].

Регламентом Конституційного Суду передбачено правило, згідно з яким “не розглядається як заява – незалежно від її назви – документ, який явно не відповідає вимогам, встановленим у законі для заяви” [6].

Закон про Конституційний Суд передбачає, що заява про порушення справи подається до Конституційного Суду в письмовому вигляді. У заяві повинні бути вказані заявник, орган або посадова особа, які видали оспорюваний акт, викладені фактичні обставини справи, юридичне обґрунтування заяви, а також міститься вимога до Конституційного Суду.

Якщо до Конституційного Суду Латвійської Республіки надходить документ, що не містить таких вимог, які входять до компетенції Конституційного Суду, тобто вимог щодо відповідності норм права нормам права найвищої юридичної сили, Голова Конституційного Суду робить висновок, що заява явно не відповідає вимогам, встановленим у Законі для заяви. Заявник отримує лист Голови Конституційного Суду, в якому йому дається інформація про компетенцію Конституційного Суду й повідомляється, що його заява не буде розглянута по суті.

Другою ланкою першої стадії конституційного провадження в Латвійській Республіці щодо розгляду індивідуальної конституційної скарги є рішення колегії Конституційного Суду.

Конституційну скаргу розглядає й рішення щодо порушення справи або відмови в порушенні справи приймає колегія у складі трьох суддів. Колегії створюються Конституційним Судом абсолютно більшістю голів усього складу суддів на один рік. На сьогодні створено чотири колегії таким чином,

що Голова Конституційного Суду і його заступник входять до складу однієї колегії, а інші судді – кожен до складу двох колегій.

Засідання колегії є закритими. У них беруть участь тільки члени відповідної колегії. У разі потреби члени колегії можуть запросити до участі в засіданні заявника працівників Конституційного Суду, а також інших осіб. Пов’язані з організацією роботи колегії питання визначає Регламент Конституційного Суду й сама колегія.

Рішення колегії про порушення справи або про відмову в порушенні справи оскарженню не підлягає.

При розгляді будь-якої заяви колегія має право відмовити в порушенні справи, якщо: 1) справа не підсудна Конституційному Суду; 2) заявник не має права подати заяву; 3) заява не відповідає вимогам закону; 4) заяву подано на вимогу, за якою вже винесене рішення.

При розгляді конституційної скарги колегія може відмовити в порушенні справи також у випадках, коли юридичне обґрунтування, що міститься в скарзі, є явно недостатнім для задоволення вимоги. Ця норма є гарантією, щоб суд не витрачав час, розглядаючи абсолютно необґрунтовані скарги. Близько 9/10 заяв відкидаються колегіями. Це свідчить про їх невисоку якість [5].

Від аналізу загальних положень конституційного законодавства Латвійської Республіки, що закріплює інститут індивідуальної конституційної скарги, переходимо до вивчення проблемних питань щодо можливості запровадження відповідного інституту в Україні.

До найважливіших положень, на які можна спиратися для обґрунтування необхідності запровадження вищезгаданого інституту, вважаємо за необхідне віднести, крім уже названих на початку цієї статті норм, положення ч. 1 ст. 22 Конституції України, в якій встановлено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені чинною Конституцією, не є вичерпними. Тобто перелік уже встановлених Основним Законом прав і свобод є завжди відкритим для подальшого закріплення законодавцем. Дійсно, на підставі п. 1, 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції; прийняття законів. У п. 1 ч. 1 ст. 92 згаданого акта встановлено норму, що виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Таким чином, Парламент України має всі необхідні повноваження для запровадження інституту конституційної скарги як на конституційному, так і на законодавчому рівнях.

У ст. 40 Конституції України встановлено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або

особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Нормативно-правовим актом, який врегульовує питання практичної реалізації цього права, є Закон України "Про звернення громадян" від 02.10.1996 р., проте серед трьох видів звернень громадян, що запроваджені цим законом, конституційна скарга не згадується.

Однією з проблем захисту прав і свобод людини в Україні, що потребує свого вирішення, є проблема обмеження права на доступ до конституційного правосуддя, що є порушенням принципу доступу до суду, а саме що в Україні кожному гарантовано право звертатися до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Останнє право тісно пов'язане з ч. 2 ст. 55 Конституції України, в якій визначено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та деяких інших суб'єктів.

Ураховуючи приписи ч. 1, 2 ст. 24 Конституції України про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а також що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або **іншими ознаками** (виділено нами – Г. Н.) і шляхом зіставлення їх змісту зі змістом ч. 2 ст. 150 Конституції України, в якій подано перелік суб'єктів конституційного звернення (Президент України; не менше ніж сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим), які є також громадянами України, в тому числі ці органи формуються тільки з громадян України, виявляємо порушення принципу рівності громадян, оскільки в останній з наведених статей звужене і певним чином обмежене коло осіб, які мають право доступу до конституційного правосуддя в Україні. Варто зазначити, що деякою мірою ці обмеження компенсуються правом на конституційне звернення про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України, яке визначено в Законі України "Про Конституційний Суд України" і було вже розглянуто вище. Але розглядати як рівні можливості одних суб'єктів (владних) звернутися до Конституційного Суду України з питань про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів Ук-

раїни, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим й звернутися з поданням щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України й інших суб'єктів (громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб, тобто невлadних) тільки щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, ми не можемо.

#### IV. Висновки

Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми є внесення змін до Конституції України, Закону України "Про Конституційний Суд України", Регламенту Конституційного Суду України й Кодексу адміністративного судочинства щодо розмежування сфер компетенції між Конституційним Судом України й адміністративними судами з приводу розгляду ними конституційних скарг. Підтримуємо пропозиції Т.О. Бринь: "доповнити частину першу статті 150 Конституції України новим пунктом третім такого змісту: "3) Розгляд конституційних скарг громадян України, іноземців, осіб без громадянства за порушення їх конституційних прав і свобод законами України, на основі яких суди загальної юрисдикції та інші органи державної влади прийняли остаточні рішення"; статтю 150 Конституції України після частини першої доповнити новою частиною такого змісту: "Порядок звернення до Конституційного Суду України, а також вимоги до конституційних подань, конституційних звернень та конституційних скарг, визначається законом"" [1, с. 7]. Крім того, вважаємо, що детально матеріальні та процесуальні норми щодо реалізації права на конституційну скаргу варто викласти в окремому законі. Предметом конституційних скарг можуть стати питання відповідності Конституції законів і постанов парламенту, нормативних актів Президента й Кабінету Міністрів України, адже ці питання перебувають поза сферою повноважень національної системи судів загальної юрисдикції.

Запровадження в Україні інституту індивідуальної конституційної скарги доведе як реальність, так і гарантованість дії приписів ст. 22 Конституції України щодо можливості здійснити на практиці захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Крім того, набуде закріплення новий елемент механізму реалізації ч. 3 ст. 152 Конституції України, згідно з якою матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

#### Список використаної літератури

1. Бринь Т.О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

- 12.00.02 / Т.О. Бринь ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 19 с. – укр.
2. Гультай М.М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України / М.М. Гультай // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 85–90.
  3. Гультай М.М. Правові позиції Конституційного Суду України / М.М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 185–193.
  4. О Конституционном Суде : Закон Латвийской Республики от 05.06.1996 г. (в редакции закона, принятого 30.11.2000 г. с изменениями, внесенными законом от 19.05.2011 г. и вступившими в силу 01.07.2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=9>.
  5. Педедзе Дз. Конституционная жалоба в Республике Латвия: основные проблемы и тенденции развития [Электронный ресурс] / Дз. Педедзе. – Режим доступа: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/4.18-2002%20-%201.19-2003/contents.htm>.
  6. Регламент Конституционного Суда Латвийской Республики от 30.01.2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=10>.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2014

**Ганжа Н.В. Проблемы введения института индивидуальной конституционной жалобы: опыт Украины и Латвии**

*В статье анализируется процесс становления института индивидуальной конституционной жалобы в Латвийской Республике и содержание его модели, а также рассматриваются перспективы внедрения соответствующего института в конституционное законодательство Украины.*

**Ключевые слова:** демократия, институт индивидуальной конституционной жалобы, конституционная жалоба, механизм защиты прав и свобод человека и гражданина.

**Ganzha N. The Problems of Implementation of Individual Constitutional Complaint: Ukraine and Latvia Experience**

*The article analyses the process of implementation of individual constitutional complaint in the Latvian Republic and the meaning of its model. The prospects are also examined for introducing corresponding institutions to Constitutional Law in Ukraine.*

*Recently in the science of Constitutional Law of Ukraine was a discussion about the possibility of introducing the Institute of constitutional complaint to the domestic Constitutional Law. As it was noted in the annual speech of the President of Ukraine to Verkhovna Rada of Ukraine "On internal and external situation in Ukraine in 2013" different models of the Institute of constitutional complaint exists in many European countries: Austria, Belgium, Spain, Latvia, Germany, Russian Federation, Slovakia, Hungary, Croatia, Czech Republic, Switzerland.*

*A significant amount of researches in this area has been limited to certain problems, but the whole model of the Institute of constitutional complaint in Ukraine has not made either on a scientific level (lack of appropriate researches, except for the definition of certain aspects of activity of the constitutional Court of Ukraine or the elaboration of the concept of constitutional complaints and proposals on making relevant amendments to the Constitution of Ukraine) or on the level of the developed draft laws on amendments to the constitutional laws of Ukraine.*

*In the course of analysis of the rules and components of the Institute of individual constitutional leggings of the Republic of Latvia, we have to figure out the problems of realization of this model and to develop common approaches regarding the introduction of the corresponding institution in the constitutional legislation of Ukraine and thus come nearer to a more comprehensive study of the theoretical problems connected with the human rights, freedoms and democracy, and also the role of the state in their implementation and support.*

**Key words:** democracy, institution, individual constitutional complaint, human and citizen rights and freedom protection mechanism.