

## Інститут конституційної скарги: теоретичні аспекти проблеми

Ю. Кузнецова

здобувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету

*У статті проаналізовано та систематизовано наукові погляди на необхідність запровадження конституційної скарги в Україні. Надано визначення конституційної скарги, доповнено її ознаки, виокремлено елементи. Обґрунтовано найоптимальніший перелік актів, що можуть бути оскаржені у конституційно-правовому порядку; визначено коло осіб, яким слід надати право звернення із конституційною скаргою. Запропоновано строки звернення із конституційною скаргою.*

**Ключові слова:** конституційна скарга, Конституційний Суд України, конституційне звернення.

Органи конституційної юстиції багатьох країн у арсеналі правових засобів захисту прав людини широко використовують конституційну скаргу (далі — КС), однак в Україні цей правовий інститут відсутній.

У науці підкреслюється значення КС. Суддя Конституційного Суду України у відставці П. Євграфов право громадян на КС вважає правовим інструментом захисту конституційних прав і свобод та орієнтиром для держави, яка зобов'язана дбати про людину, сприяти формуванню громадського суспільства і відповідати за його безпеку<sup>1</sup>.

Неможливо не підкреслити, що право на КС повинно значно зменшувати кількість скарг громадян у наднаціональні органи захисту прав людини, в яких громадянин виступає проти держави (це підкреслює і В. Темченко<sup>2</sup>), що у свою чергу значно знижує авторитет держави на міжнародному рівні.

Інститут КС досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, зокрема: Т. Бринь, П. Євграфов, В. Ковальчук, М. Гультай, А. Селіванов, С. Серьогін, В. Скомороха, О. Петришин, В. Шаповал, Н. Голік, К. Манойлович-Андріч, Я. Мусіл, Б. Ненадич, Т. Ніколаєва та інші.

Метою статті є визначення теоретичних аспектів запровадження КС в Україні. Для досягнення цієї мети потрібно вирішити такі завдання: дослідити функціонування інституту конституційного звернення, що забезпечує доступ фізичних та юридичних осіб до конституційного судочинства; проаналізувати та систематизувати визначення поняття КС, її ознаки; виокремити елементи КС.

Науковці С. Серьогіна та О. Петришин зазначають, що в Україні інститут індивідуальної конституційної скарги має обмежений вид. Чинна Конституція України

<sup>1</sup> Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. — 2003. — № 4. — С. 84.

<sup>2</sup> Темченко В. Особливості співвідношення Європейської конвенції з прав людини, практики Страсбурзького суду та Конституційного Суду України / В. Темченко // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 4. — С. 96.

1996 року прямої вказівки щодо можливості громадян безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України не містить, проте й не виключає її<sup>1</sup>.

Статтею 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» право на конституційне звернення надається громадянам України, іноземцям, особам без громадянства та юридичним особам. Це положення досить активно реалізується на практиці. За ініціативою фізичних осіб було розглянуто справи про набуття чинності Конституцією України, про зону відчуження, про право вільного вибору захисника, про право на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи тощо. За конституційними зверненнями юридичних осіб Конституційний Суд України виніс рішення у справах про тлумачення терміна «законодавство», про порядок підписання зовнішньоекономічних договорів, про визначення способу малої приватизації, про патентування підприємницької діяльності, про відповідальність юридичних осіб, про досудове врегулювання спорів тощо.

Ще більшій активізації звернень цієї групи суб'єктів права на конституційне звернення сприятиме запровадження КС. Науковці неодноразово звертають увагу на визначення поняття КС. У російській правовій доктрині це питання розглядається в рамках широкого підходу. Дослідниця Т. Ніколаєва інститут звернення громадян до органів конституційної юстиції визначає як сукупність правових норм, що регулюють участь громадян у діяльності органів влади, з метою охорони конституційного правопорядку, зокрема захисту основних прав і свобод людини шляхом конституційного судочинства<sup>2</sup>.

Російська науковець Н. Голик досліджує КС у контексті Федерального Закону «Про порядок розгляду звернень громадян»<sup>3</sup>, яким виділено пропозицію, заяву і скаргу. Дослідниця визначає КС як звернення, що подається до Конституційного Суду Російської Федерації, в якому оскаржується конституційність закону, що застосовується або підлягає застосуванню судом чи іншим органом у конкретній справі і що порушує, на думку заявника, його конституційні права та свободи, відновлення яких можливе лише шляхом конституційного судочинства<sup>4</sup>.

У вітчизняній правовій науці КС розглядається як звернення громадянина або особи без громадянства чи іноземця, які на законних підставах проживають на території України, до єдиного органу конституційної юрисдикції з приводу порушення його конституційних прав шляхом ухвалення законодавчого акта за умови, що цей акт вже застосований або підлягає застосуванню у конкретній справі, що

<sup>1</sup> Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : моногр. / О. В. Петришин [та ін.]. — К. : Атіка-Н, 2010. — С. 36.

<sup>2</sup> *Николаева Т. А.* Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран : сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Николаева Татьяна Альфредовна : Российская академия государственной службы при Президенте РФ. — Москва, 2008. — С. 8.

<sup>3</sup> Федеральный Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 2 мая 2006 года. — Электронный ресурс. — Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=59999>

<sup>4</sup> *Голик Н. М.* Конституционная жалоба как гарантия защиты прав и свобод граждан / Н. М. Голик ; Рос. гос. торгово-экон. ун-т. — М. : Изд-во Рос. гос. торгово-экон. ун-та, 2010. — С. 30.

розглядається судом чи іншим органом державної влади<sup>1</sup>; як правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції насамперед фізичною особою спеціальної процедури захисту конкретного права, що порушено актом, виданим державним органом або посадовою особою в системі виконавчої влади чи актом (рішенням) суду загальної юрисдикції<sup>2</sup>.

На наш погляд, під час визначення досліджуваного інституту слід керуватися тими дефініціями, що вже закріплені в нормативно-правових актах. У Законі України «Про звернення громадян» під скаргою розуміється звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб<sup>3</sup>. Закон України «Про Конституційний Суд України» визначає конституційне звернення як 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, а також прав юридичної особи<sup>4</sup>. Таким чином, під конституційним зверненням розуміється лише один з різновидів звернень громадян, на відміну від звернень громадян, що можуть викладатися у формі пропозицій, заяв (клопотань) та скарг.

Синтез цих нормативно-правових актів дозволяє під КС розуміти звернення до Конституційного Суду України з вимогою про поновлення конституційних прав і захист законних інтересів громадян, порушених рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Водночас визначення КС потребує певного коригування з огляду на ознаки та елементи цього інституту, що визначені лише на доктринальному рівні.

Відсутність правового закріплення дозволяє науковцям пропонувати моделі КС в Україні, які враховували б найважливіші ознаки, характерні аналогічному інституту в зарубіжних країнах з урахуванням позитивних та негативних аспектів правозастосування. Але неможливо не погодитися з В. Скоморохою, який зазначає, що, пропонуючи зміни в діяльності Конституційного Суду України, в тому числі запровадження інституту КС, з посиланням на досвід європейських держав, важливо спрогнозувати, як ця модель запрацює в Україні<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бринь Тетяна Олександрівна ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2010. — С. 142.

<sup>2</sup> Шаповал В. Сравнительное конституционное право. — К. : Княгиня Ольга, 2007. — С. 412.

<sup>3</sup> Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

<sup>4</sup> Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — Ст. 195.

<sup>5</sup> Скомороха В. Є. Проблеми вдосконалення наукового інструментарію аналізу конституційної юрисдикції в Україні / В. Є. Скомороха // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2003. — Випуск 180. Правознавство. — С. 23.

Щоб розробити модель КС в Україні, на наш погляд, потрібно систематизувати та виокремити ознаки та елементи цього правового інституту. Російська науковець Т. Ніколаєва називає найхарактерніші елементи КС як індивідуального звернення громадян в органи конституційної юстиції, а саме: вичерпання всіх доступних індивіду засобів правового захисту; розгляд скарги повинен мати важливе конституційно-правове значення; скарга повинна бути переконливо обґрунтованою; вона не може бути завідомо безперспективною, тобто не мати шансів на сприятливий результат; наявність процедури попереднього розгляду з метою відхилення заздалегідь неприпустимих звернень; забезпечення захисту конституційних прав та свобод; оскарження, як правило, індивідуальних актів; надання права подання КС фізичним особам; необхідність наявності у заявника підстав для особистої зацікавленості в результаті справи як умови допустимості скарги; обмеження строків подання скарги; встановлена форма скарги; оплата судових витрат у випадку необґрунтованості звернення в деяких країнах; особливий статус рішення, що приймається за скаргою<sup>1</sup>. На наш погляд, аналіз запропонованої наукової гіпотези дозволяє дійти висновку про належність деяких виокремлених тез, скоріш, не до елементів КС, а до її ознак та підстав допустимості. До ознак КС, що Т. Ніколаєва називає елементами, слід віднести: розгляд скарги повинен мати важливе конституційно-правове значення; наявність процедури попереднього розгляду з метою відхилення заздалегідь неприпустимих звернень; забезпечення захисту конституційних прав та свобод; оскарження, як правило, індивідуальних актів; надання права подання КС фізичними особами; обмеження строків подання скарги; особливий статус рішення, що приймається за скаргою.

Крім того, цей перелік ознак, на наш погляд, потрібно доповнити ще декількома: різновид звернення фізичних та юридичних осіб; звернення до органів конституційної юстиції.

Інші ж, так звані елементи КС, точніше буде назвати підставами допустимості та віднести до них: вичерпання усіх доступних індивіду засобів правового захисту; переконливу обґрунтованість скарги; вона не може бути завідомо безперспективною, тобто не мати шансів на сприятливий результат; необхідність наявності у заявника підстав для особистої зацікавленості в результаті справи як умови допустимості скарги; встановлену форму скарги; оплату судових витрат у випадку необґрунтованості звернення в деяких країнах.

На нашу думку, до елементів КС слід віднести її об'єкт, предмет та суб'єкт.

Під об'єктом КС треба розуміти суспільні відносини, що захищаються шляхом застосування цього, поки що не правового, інституту. Звісно, ці суспільні відносини повинні стосуватися конституційних прав і свобод людини і громадянина. Дослідник В. Ковальчук зазначає, що КС повинна стосуватися виключно визначеного переліку прав, закріпленого Конституцією України (пріоритет у цьому переліку повинні мати особисті та політичні права)<sup>2</sup>. Але науковець не пояснює,

<sup>1</sup> *Николаева Т. А.* Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран : сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Николаева Татьяна Альфредовна : Российская академия государственной службы при Президенте РФ. — М., 2008. — С. 8.

<sup>2</sup> *Ковальчук В.* Органи конституційної юстиції в механізмі легітимації державної влади : зарубіжний та вітчизняний досвід / В. Ковальчук // Вісник Академії правових наук

чому пріоритет має надаватися саме особистим та політичним, адже інші групи прав (соціальні, культурні, екологічні) мають не менш важливе значення. До того ж дослідник не звертає уваги на положення статті 22 Конституції України, що проголошує невичерпність прав і свобод людини і громадянина<sup>1</sup>, тобто незакріпленість певного права в Конституції не означає його відсутності у правовій системі.

Під предметом КС, на нашу думку, слід розуміти конкретний правовий акт, що оскаржується. Варто зазначити, що з цього приводу скільки науковців — стільки й думок.

Суддя Конституційного Суду України у відставці П. Євграфов зазначає: «Сама ідея конституційної скарги як гарантії захисту прав і свобод людини не може оспорювати рішень органів держави, які прийняті на основі закону, а лише власне сам закон, вона не може оспорювати дії влади, наприклад, акти амністії засуджених до покарання, оскільки вони вище за норми кримінального закону і скасовують відповідальність за вчинені злочини та ін.»<sup>2</sup>.

На думку професора А. Селіванова, предметом КС мають бути не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти, що значно розширить можливості суду в питанні захисту прав і свобод людини<sup>3</sup>. Т. Бринь вважає за потрібне надати можливість громадянам України безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України у разі, якщо дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб призвели до порушення їхніх конституційних прав і свобод<sup>4</sup>. Слід зазначити, що ця пропозиція не відповідає чинному законодавству, згідно з яким кожна особа має право в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або інтереси<sup>5</sup>.

Дослідниця Н. Бондаренко дійшла висновку, що КС повинна мати своїм предметом судові рішення, постанови, вироки судів загальної юрисдикції, ухвалені на підставі неконституційних актів за аналогією з досвідом Польщі, Росії, ФРН<sup>6</sup>. Але в цьому випадку, якщо конституційні суди визнають неконституційність правозастосовного акта, джерело порушення прав людини і громадянина все одно не викорінюється, адже нормативно-правові акти, на підставі яких приймалися ці

---

України. — 2010. — № 1(60). — С. 85.

<sup>1</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

<sup>2</sup> Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83.

<sup>3</sup> Селіванов А. О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди / А. О. Селіванов. — К.: УАІД «Рада», 2009. — С. 207.

<sup>4</sup> Бринь Т. О. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бринь Тетяна Олександрівна ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2010. — С. 138.

<sup>5</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 11.

<sup>6</sup> Бондаренко Н. О. Проблемні питання конституційної юстиції в Україні / Н. О. Бондаренко // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 109.

правозастосовні акти, діятимуть і надалі. До того ж ця пропозиція не враховує приписів українського законодавства, за якими, навпаки, встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане, є підставою для перегляду за нововиявленими обставинами (пункт 4 частини другої статті 361 Цивільного процесуального кодексу України<sup>1</sup>, пункт 5 частини першої статті 112 Господарського процесуального кодексу України<sup>2</sup>, пункт 4 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України<sup>3</sup>).

Дещо іншої позиції дотримуються дослідники І. Олійник та О. Безбожна, які вважають, що об'єктом оскарження КС в Україні повинна стати норма права, що міститься в законі, іншому нормативному акті, на яких ґрунтується судове рішення, й порушує конституційні права та свободи громадянина<sup>4</sup>. Дійсно, в цьому випадку інститут КС застосовуватиметься у суспільних інтересах, а це, на наш погляд, буде продуктивнішим у питанні усунення неконституційних правових норм, ніж звернення з КС щодо правозастосовних актів.

Суддя Конституційного Суду України М. Гультай зазначає, що логічно обґрунтованим та коректним з техніко-юридичних позицій предметом КС виступатиме перелік юридичних актів, що на сьогодні є предметом конституційного контролю відповідно до частини першої статті 150 Конституції України, а саме: закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим<sup>5</sup>.

Аналіз зарубіжної правової регламентації предмета КС дозволяє дійти висновку, що в більшості країн саме правозастосовні акти є предметом КС. У Чеській Республіці КС може бути подана на чинні рішення і дії загальних судів, органів виконавчої влади (відомств), а також органів кримінального переслідування (органів поліції, прокуратури). Оскаржуватися може не тільки акт публічної влади, а й бездіяльність державних установ щодо затягування процедур, якщо така бездіяльність є втручанням у захищені Конституцією права і свободи<sup>6</sup>. У Польщі з КС

<sup>1</sup> Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16. — Ст. 11.

<sup>2</sup> Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року (з подальшими змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

<sup>3</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.

<sup>4</sup> *Олійник І.* Інституалізація конституційної скарги : новаційний механізм гарантії прав і свобод особистості / І. Олійник, О. Безбожна // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 26.

<sup>5</sup> *Гультай М.* Досвід функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина та перспективи його запровадження в Україні / М. Гультай // Вісник Академії правових наук України. — 2011. — № 3 (66). — С. 64.

<sup>6</sup> *Мусіл Я.* Актуальні проблеми конституційної юстиції в Чеській Республіці / Я. Мусіл // Конституційний Суд у системі органів державної влади : актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 травня 2008 року) / Конституційний Суд України ; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 45.

можна звернутися лише у разі порушення конституційних прав і свобод заявника внаслідок індивідуального акта застосування законодавства (практично — рішення суду чи органу публічної адміністрації), який має бути остаточним. Предметом скарги має бути лише передбачувана неконституційність закону, на основі якого прийнято рішення, а не саме рішення суду чи адміністрації<sup>1</sup>.

У Сербії відповідно до Конституції КС можна подати проти окремих актів або дій державних органів чи організацій, що виконують суспільні функції, якими порушуються чи утискаються права та свободи людини або меншин, що гарантуються Конституцією, якщо інші правові засоби їхнього захисту вичерпані або відсутні<sup>2</sup>. Відповідно до закону Австрійської Республіки Конституційний Суд розглядає справи щодо протизаконності постанов, а також неконституційності законів за клопотанням особи, яка стверджує, що через цю протизаконність чи неконституційність безпосередньо порушено її права у випадках, коли постанова чи закон діють стосовно цієї особи без винесення судового рішення або видання спеціального наказу<sup>3</sup>.

Вважаємо, що предметом КС має стати норма закону чи підзаконного нормативно-правового акта, застосування якої щодо конкретного суб'єкта звернення порушує його конституційні права та свободи.

Наступним елементом досліджуваного інституту, на нашу думку, є суб'єкт КС, під яким треба розуміти особу, яка має право звернутися до органу конституційної юстиції з КС.

У нормативно-правових актах найширше коло суб'єктів звернення визначає термін «кожен». Таке формулювання зустрічається в Конституції Польщі, яка встановлює, що кожен, чий конституційні свободи чи права порушені, має право на визначених у законі засадах звернутися зі скаргою до Конституційного Трибуналу з питання відповідності Конституції закону або іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення стосовно його свобод чи прав або обов'язків, визначених Конституцією<sup>4</sup>. Аналогічний припис міститься в Основному Законі ФРН, яким регламентовано право кожного звернутися з КС до Федерального Конституційного Суду, якщо він стверджує про те, що владні органи чи законодавці, або судові органи загальної юрисдикції порушили його основні права<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні : проблеми теорії, методології і практики / В. Є. Скомороха. — К. : МП «Леся», 2007. — С. 83.

<sup>2</sup> Конституция Сербии от 30 сентября 2006 года, принятая Национальной ассамблеей Республики Сербия. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/369/5>

<sup>3</sup> Verfassungsgesichtshofgesetz 1953 (VfGG) BGBl. 85/1953 (Wiederverlautbarung), vielfach novelliert, zuletzt BGBl. I 111/2010. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/3/9/0/CH0010/CMS1110470712298/vfgg.pdf>

<sup>4</sup> Конституции государств Европы : в 3 т. / общ. ред. и вступ. ст. Л. А. Окуньков ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М. : Норма, 2001. — Т. 2. — 838 с.

<sup>5</sup> Основной закон Федеральной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://wordconstitutions.ru/archives/155/4>

Поширеним у зарубіжному праві є надання права на КС фізичним та юридичним особам. Такі правові норми зустрічаються в Чеській Республіці та Швейцарській конфедерації. Як зазначає суддя Конституційного Суду Чеської Республіки Я. Мусіл, активне право на подання КС мають фізичні та юридичні особи, за винятком державних установ<sup>1</sup>. У Швейцарії право звернення зі скаргою має зацікавлена сторона, в тому числі фізичні, юридичні особи, наприклад, у випадку порушення прав, якими юридична особа користується як фізична, публічні посадові особи, а також групи громадян<sup>2</sup>.

У Російській Федерації також висловлюється думка про надання фізичним та юридичним особам прямого доступу до конституційного правосуддя, аж до введення народних скарг, що повинно розширити можливості громадян та організацій щодо відстоювання своїх інтересів, водночас звертається увага на збільшення завантаженості конституційних судів<sup>3</sup>.

У вітчизняній правовій науці зустрічаються різноманітні пропозиції щодо суб'єктного складу КС. Науковець П. Євграфов пропонує надати право на КС громадянам, іноземцям, особам без громадянства, об'єднанням громадян (якщо право обумовлено колективним здійсненням конституційного права громадян, які є учасниками (членами), засновниками товариств, організацій)<sup>4</sup>.

І. Олійник та О. Безбожна вважають за потрібне законодавчо закріпити право на КС виключно за фізичними особами, а саме громадянами України, іноземцями, особами без громадянства<sup>5</sup>. С. Серьогіна та О. Петришин суб'єктами КС пропонують визнати фізичних і юридичних осіб, чиї конституційні права і свободи порушені чи можуть бути порушені правовим актом, застосованим у конкретній справі. Такий статус доцільно також надати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, який має діяти в інтересах громадян<sup>6</sup>. Щодо останньої пропозиції, вважаємо, що необхідність у наданні права на КС омбудсману відсутня. На наш погляд, це об'єктивно обумовлено тим, що для здійснення представництва немає необхідності у наділенні суб'єктивним правом, що порушується, представника, ким у цьому випадку буде омбудсман. Якщо ж розглядати омбудсмана як безпосереднього суб'єкта КС, у цьому випадку не будуть дотримані

<sup>1</sup> Мусіл Я. Актуальні проблеми конституційної юстиції в Чеській Республіці / Я. Мусіл // Конституційний Суд у системі органів державної влади : актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 травня 2008 року) / Конституційний Суд України ; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 45.

<sup>2</sup> Николаева Т. А. Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран : сравнительно-правовой анализ : дисс. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Николаева Татьяна Альфредовна : Российская академия государственной службы при Президенте РФ. — Москва, 2008. — С. 89.

<sup>3</sup> Там само. — С. 163.

<sup>4</sup> Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83.

<sup>5</sup> Олійник І. Інституалізація конституційної скарги : новаційний механізм гарантії прав і свобод особистості / І. Олійник, О. Безбожна // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 26.

<sup>6</sup> Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : [моногр.] / О. В. Петришин [та ін.]. — К. : Атіка-Н, 2010. — С. 67.



підстави допустимості КС, а саме наявність у заявника особистої зацікавленості в результаті справи як умови допустимості скарги.

На нашу думку, право на КС слід надати фізичним і юридичним особам (з метою захисту прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій), а також групам громадян, адже деякі права громадяни можуть реалізовувати лише групами (наприклад, право національних меншин на національно-культурну автономію, право на збереження життєвого середовища у місцях їх історичного й сучасного розселення<sup>1</sup>).

Однією з суттєвих ознак КС і науковці, і практики називають вичерпання всіх доступних засобів правового захисту. Голова Венеціанської Комісії Дж. Букіккіо зазначає: «Венеціанська Комісія заохочує держави-члени завершити створення системи захисту прав людини шляхом запровадження інституту скарги, звісно, після того, як будуть вичерпані всі інші засоби. Безперечно, запровадження індивідуальної скарги призведе до значного навантаження на конституційний суд, однак перевагою є те, що це значно покращить захист прав людини»<sup>2</sup>.

Аналогічні думки висловлюються і вітчизняними науковцями. В. Ковальчук зазначає, що при складанні КС варто взяти до уваги, що ця скарга має стати останнім засобом захисту прав людини, тому перш ніж звертатися до Конституційного Суду України потрібно використати всі можливі судові засоби правового захисту, передбачені законодавством України<sup>3</sup>. Наявність остаточного рішення судового або іншого органу державної влади як умови звернення із КС розглядає і В. Скомороха<sup>4</sup>. Вичерпання інших засобів правового захисту конституціоналісти-практики А. Стрижак та А. Селіванов називають одним із критеріїв допустимості КС<sup>5</sup>. Враховуючи цю вимогу, інститут конституційного звернення, можливо, дієвіший, порівняно з КС, бо непотрібно застосовувати всі засоби правового захисту, а правовим наслідком застосування обох цих форм є визнання неконституційними положень досліджуваних правових актів.

Під час дослідження проблематики інституту КС неможливо не звернути уваги на питання обмеження строків подання скарги. Ці строки можна розглядати як аналог позовної давності в загальному та спеціальному судочинстві, а також як різновид строків оскарження рішення суду. Враховуючи переважаючу в науці думку про вичерпання усіх засобів правового захисту перед зверненням із КС,

<sup>1</sup> Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.

<sup>2</sup> Букіккіо Дж. Привітання до учасників конференції / Дж. Букіккіо // Конституційний Суд у системі органів державної влади : актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 травня 2008 року) / Конституційний Суд України ; упоряд. К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко. — К. : Ін Юре, 2008. — С. 16.

<sup>3</sup> Ковальчук В. Органи конституційної юстиції в механізмі легітимації державної влади : зарубіжний та вітчизняний досвід / В. Ковальчук // Вісник Академії правових наук України. — 2010. — № 1(60). — С. 85.

<sup>4</sup> Скомороха В. Є. Конституційний Суд України в механізмі державної влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Скомороха Віктор Єгорович ; Національна академія України імені Ярослава Мудрого. — Х., 2001. — С. 203.

<sup>5</sup> Селіванов А. О., Стрижак А. А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні : актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2010. — С. 244.

питання набрання чинності рішенням, що оскаржується в Конституційному Суді України, а також його виконанням не пов'язується з можливістю оскарження. Саме тому вважаємо за потрібне строк звернення із КС розглядати як аналог позовної давності, тобто строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого права або інтересу.

У вітчизняній конституціоналістиці зустрічаються пропозиції обмеження строків звернення з КС. Науковці А. Селіванов та А. Стрижак розумним терміном звернення за захистом до Конституційного Суду України з моменту ухвалення остаточного рішення судовим або адміністративним органом вважають шість місяців. На їхню думку, він є достатнім для того, щоб особа, яка вважає, що її право порушено, могла звернутися до фахівця для надання кваліфікованої юридичної допомоги і скласти конституційне звернення відповідно до вимог закону і сталої практики Конституційного Суду України<sup>1</sup>.

Дослідники І. Олійник та О. Безбожна пропонують застосувати в Україні польський досвід щодо граничного строку для внесення скарги, а саме два місяці з дня вручення заявнику вироку, рішення, що набули юридичної сили, бо саме такий термін дозволяє виключити надмірне завантаження Конституційного Суду<sup>2</sup>. У Республіці Сербія тридцятиденний строк для подання КС є остаточним і тільки у виключних випадках, якщо є поважні причини для пропущення строку, допускається повернення у попередній стан<sup>3</sup>.

На нашу думку, одразу після легалізації КС у правовій системі України суб'єктам звернення треба надати деякий час, упродовж якого можна подати КС у межах тих відносин, що виникли у попередні роки, бо, як відомо, закон, що поліпшує правове становище громадян, зворотну силу має. Щодо строку подання КС, то оптимальним є строк шість місяців, який застосовується в адміністративному судочинстві (частина друга статті 99 КАС України)<sup>4</sup>, предмет якого найбільш наблизений до об'єктів КС.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

— конституційна скарга — важливий інструмент захисту прав людини у сучасному світі, тому цей інститут повинен бути запроваджений і в Україні;

— під конституційною скаргою потрібно розуміти звернення до Конституційного Суду України з вимогою про поновлення конституційних прав і свобод фізичних та юридичних осіб, груп громадян, порушених рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб;

<sup>1</sup> Селіванов А. О., Стрижак А. А. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні : актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. — К. : Логос, 2010. — С. 244.

<sup>2</sup> Олійник І., Безбожна О. Інституалізація конституційної скарги : новаційний механізм гарантії прав і свобод особистості / І. Олійник, О. Безбожна // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 9. — С. 27.

<sup>3</sup> Ненадич Б., Манойлович-Андрич К. Конституционная жалоба как правовое средство защиты прав и основных свобод человека Республице Сербия / Б. Ненадич, К. Манойлович-Андрич // Конституционное правосудие. — 2010. — № 4 (50). — С. 76.

<sup>4</sup> Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 11(15).

— до елементів конституційної скарги треба віднести об'єкт, предмет та суб'єкт;

— під об'єктом конституційної скарги слід розуміти суспільні відносини, що захищаються шляхом застосування цього, поки що не правового, інституту. Такі суспільні відносини повинні стосуватися конституційних прав і свобод людини і громадянина;

— під предметом конституційної скарги, на нашу думку, треба розуміти конкретний правовий акт, що оскаржується. Її предметом має стати норма закону чи підзаконного нормативно-правового акта, застосування якої стосовно конкретного суб'єкта звернення порушує його конституційні права та свободи;

— під суб'єктом конституційної скарги слід розуміти особу, яка має право звернутися з нею до органу конституційної юстиції, право на що слід надати фізичним і юридичним особам (з метою захисту прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій), а також групам громадян, адже деякі права громадяни можуть реалізовувати лише групами (наприклад, національні меншини);

— після легалізації конституційної скарги у правовій системі України суб'єктам звернення треба надати деякий час, упродовж якого можна подати скаргу у межах тих відносин, що виникли у попередні роки, бо, як відомо, закон, що поліпшує правове становище громадян, зворотну силу має. Щодо строку подання конституційної скарги, то оптимальним є строк шість місяців, що застосовується в адміністративному судочинстві, предмет якого найбільш наблизений до об'єктів конституційної скарги.

---

**Кузнецова Ю. В. Институт конституционной жалобы: теоретические аспекты проблемы.** В статье проанализированы и систематизированы научные взгляды на необходимость внедрения конституционной жалобы в Украине. Дано определение конституционной жалобы, дополнены признаки, выделены элементы. Обоснован наиболее оптимальный перечень актов, которые могут быть обжалованы в конституционно-правовом порядке; определен круг лиц, которым следует предоставить право обращения с конституционной жалобой. Предложены сроки обращения с конституционной жалобой.

**Ключевые слова:** конституционная жалоба, Конституционный Суд Украины, конституционное обращение.

---

**Kuznetzova U. Institute of constitutional complaint: theoretical aspects.** In this article the scientific views on the need of introduction of a constitutional complaint in Ukraine were analyzed and systematized. In this work we gave the definition of constitutional complaint, added features, distinguished the elements. The optimal list of acts that can be appealed to the constitutional and legal order was defined as well as the persons who should be given the right to appeal to the constitutional complaint. Validity terms of constitutional complaint were also suggested.

**Keywords:** constitutional complaint, the Constitutional Court of Ukraine, constitutional appeal.