УДК 342.4

М. Гультай, кандидат юридичних наук,
суддя Конституційного Суду України

Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі

У статті визначаються особливості повної та нормативної конституційної скарги як її «класичних» моделей, вказуються їх переваги та недоліки з точки зору ефективності діяльності органів конституційної юстиції, виконання ними правозахисної функції, а також розмежування конституційної та загальної юрисдикції. Обґрунтовується доцільність запровадження в Україні нормативної конституційної скарги та пропонується її національна модель, яка вбачається оптимальною на сучасному етапі розвитку конституційного правосуддя України.

Ключові слова: національна модель конституційної скарги, повна конституційна скарга, нормативна конституційна скарга, конституційна юстиція.

На конституційному рівні в Україні запроваджено систему прямого та опосередкованого доступу до конституційного правосуддя, однак вона потребує вдосконалення. Про це передусім свідчить недостатня ефективність використання судами загальної юрисдикції та омбудсменом свого права на звернення до Конституційного Суду України, а також відсутність в Україні інституту *конституційної скарги*, сутність якої, за всієї різноманітності її моделей, зводиться до визнання за фізичними та юридичними особами права звертатися до органів конституційної юрисдикції із письмовою заявою про перевірку конституційності законів та інших правових актів, які порушують гарантовані конституцією права і свободи [1, с. 193].

Законодавство України передбачає унікальну форму прямого доступу фізичних і юридичних осіб до конституційного правосуддя — *конституційне звернення щодо тлумачення Конституції й законів України,* яке є досить ефективним правовим засобом захисту їх конституційних прав і свобод. Конституційне звернення значною мірою відбиває самобутність української моделі конституційного правосуддя та виступає характерним аспектом її ідентичності. Однак таке звернення не може вважатися повноцінним замінником «класичного» інституту конституційної скарги, оскільки воно не забезпечує громадянам можливість особисто ініціювати вилучення з системи законодавства

 © Гультай М., 2013

неправових приписів, чим сприяти забезпеченню верховенства права та розвитку демократичної держави.

Вітчизняні конституціоналісти вже з початку 2000-х років звернулися до обговорення проблеми запровадження в Україні конституційної скарги, стверджуючи, що цей інститут виступає визнаним багатьма демократичними країнами національним засобом правового захисту конституційних прав людини від посягань з боку держави та її посадових осіб, тому його «використання має бути визнано обов'язковим» [2, с. 52]. Указуючи на необхідність визнання інституту конституційної скарги на конституційному рівні, А. О. Селіванов зазначає, що «без неї доступ громадян до конституційного правосуддя здається малоефективним, а конкуруючий характер досягнення правової справедливості з іншими суб'єктами права практично відсутній» [3, с. 83, 84]. О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова стверджують, що конституційна скарга як правозахисний інститут «спроможна витримати, в принципі, будь-яку критику. Недарма індивідуальна конституційна скарга застосовується дуже широко і становить переважну частину справ, що розглядаються органами конституційного правосуддя багатьох країн» [4, с. 37].

Як зазначає з цього приводу В. Є. Скомороха, неповнота реалізації прав людини традиційно пов'язується з відсутністю в Україні інституту конституційної скарги, внаслідок чого громадяни не можуть оскаржити конституційність законів України. Однак конституційна юрисдикція в Україні створена порівняно нещодавно і тільки нарощує необхідний потенціал. Розширення меж її повноважень буде сприяти законотворчості, прискоренню процесів демократизації в нашій державі, втіленню в життя досягнень цивілізації, загальновизнаних правових принципів та цінностей, фундаментальних прав і свобод людини і громадянина [5, с. 488]. Причому, як підкреслює Г. Г. Арутюнян, досвід останніх чотирьох десятиріч свідчить, що конституційний контроль на підставі індивідуальних скарг зазвичай упроваджується через деякий час після формування конституційного суду [6].

Отже, на сьогодні національна юридична наука в цілому погодилась із необхідністю запровадження конституційної скарги, що цілком відповідає позиції Венеціанської Комісії, яка однозначно заявляє про важливість цього інституту та висловлюється на підтримку відповідних кроків держав. Однак саме від правильного вибору її моделі залежить

можливість зменшення побічних негативних наслідків введення конституційної скарги, серед яких науковці вказують на надмірне переобтяження Конституційного Суду України; унеможливлення розв'язання ним найважливіших проблем суспільного життя [7, с. 38, 39]; фактичне перетворення органу конституційного контролю на «четверту» інстанцію для справ, що підлягають розгляду судами загальної юрисдикції [8, с. 267] та ін. Отже, *метою* цієї статті виступає визначення переваг та недоліків двох «класичних» моделей конституційної скарги — повної та нормативної, та обґрунтування вибору на користь нормативної конституційної скарги як оптимальної моделі для запровадження в Україні.

Починаючи пошук національної моделі конституційної скарги, слід підкреслити, що така дискусія зазвичай розвивається одночасно в *ідеологічній* та *юридичній* площинах. У першому випадку запровадження скарги обґрунтовується необхідністю слідувати демократичним ідеалам. У другому — конституційна скарга розглядається як досить *раціональний інструмент*, за допомогою якого буде отримана додаткова можливість удосконалення національного законодавства, що в кінцевому рахунку спричинить посилення загальної законності та правопорядку [9, с. 149].

До розробки оптимальної моделі конституційної скарги для України слід підходити саме з позиції запровадження реального ефективного інструменту забезпечення прав людини, утвердження верховенства права та демократії, зважуючи на всі її потенційні переваги та небезпеки. При цьому слід дослухатись до поради О. Люхтерхандта, який зазначає, що запровадження індивідуальної скарги в національне конституційне право не варто перетворювати на фундаментальну проблему. Рішення про її введення має ухвалюватися в спокійній, розсудливій обстановці з урахуванням достовірних відомостей про її можливі різновиди (моделі), що вже застосовуються на практиці [10].

Серед сучасних моделей прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя [11, с. 235–245], частина мають свої очевидні національні особливості (напр., процедура *amparo*), інші однозначно небезпечні з токи зору ефективного функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції та здатні «паралізувати» його роботу. Йдеться про так звані «народні скарги» *(actio popularis)*, тобто звернення громадян до Конституційного Суду у публічних інтересах (для захисту інтересів інших осіб чи колективних прав) [12]. Такі скарги

поширені головним чином у країнах Африки, Центральної та Північної Америки (Бенін, Гана, Конго, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Панама та ін.), і навряд чи є доцільними на сьогоднішньому етапі становлення конституційної юстиції України. Це стосується й квазіпублічних скарг *(quasi actio popularis)* та індивідуальних пропозицій [13, с. 67–68; 14, с. 63]. Отже, проблема реального вибору стоїть між «класичними» моделями конституційної скарги — нормативною чи повною конституційною скаргою [15].

Нормативна конституційна скарга пов'язана з розглядом конкретної справи, проте оскарженню підлягає лише нормативний акт, покладений в основу ухвалення індивідуального акта, тоді як сам правозастосовний акт не підлягає оскарженню. Це означає, що фізична або юридична особа може подати скаргу на порушення її гарантованих на конституційному рівні прав індивідуальним актом, ухваленим на підставі нормативного акта, тобто ініціатива щодо здійснення контролю пов'язана з конкретною справою. Однак у системах, де запроваджено тільки таку модель конституційної скарги, індивідуальний акт, що застосовує нормативний акт, не може оскаржуватись, тобто контроль, що здійснюється Конституційним Судом, *не стосується застосування нормативного акта.* Саме нормативна конституційна скарга була визнана як оптимальна модель країнами, що межують з Україною, — Республікою Польща [16, с. 55–65] та Російською Федерацією [17, с. 145–158].

У свою чергу, *повна конституційна скарга* охоплює право фізичних та юридичних осіб оскаржити до конституційного суду конституційність як нормативних, так й індивідуальних адміністративних актів чи рішень суду, оскільки порушення прав людини нерідко є результатом неконституційних індивідуальних актів, заснованих на конституційних нормативних приписах. За цієї моделі конституційної скарги особа може оскаржити до Конституційного Суду, в субсидіарному порядку (тобто після використання всіх інших засобів правового захисту), будь-який акт державної влади, який безпосередньо та в цей момент порушує її конституційні права. Тобто предметом конституційної скарги може виступати як нормативний акт, якщо останній підлягає безпосередньому застосуванню у конкретній справі, так і остаточний індивідуальний акт, який адресується конкретній особі.

Взірцем моделі повної конституційної скарги виступає приклад Федеративної Республіки Німеччини [18, с. 20–24] та Австрії, а також

Іспанії [19, с. 62–74], в якій запроваджено процедуру *amparo*. Ця модель може мати різні модифікації, однією з яких виступає «конституційний перегляд», коли особа наділяється засобом правового захисту проти остаточних рішень загальних судів, але не проти індивідуальних адміністративних актів. Отже, повна конституційна скарга надає можливість для найбільш всеохоплюючого індивідуального доступу до конституційного правосуддя та, відповідно, для повного захисту індивідуальних прав, як наголошує Венеціанська Комісія у п. 80 доповіді «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» [15].

Саме тому П. Пацолай характеризує цю модель як конституційну скаргу в її «справжньому (дійсному) сенсі» та відзначає, що «останні тенденції розгляду конституційних скарг у конституційних судах можна справедливо охарактеризувати як перехід від контролю конституційності законів до контролю застосування законів, що означає заміну контролю над законодавцем контролем над судовою владою. Це основна зміна в історії конституційних судів за останні десятиріччя» [1, с. 34, 37].

Така тенденція призводить до того, що судді конституційного суду, піддаючи контролю рішення інших інстанцій, стають не «суддями законів», а «суддями суддів» [4, с. 38]. Таким чином, конституційний суд стає, фактично, апеляційною палатою. Однак ця функція конституційних судів може ускладнити відносини між конституційними судами і судами загальної юрисдикції, передусім вищими, адже саме останні найбільш часто скаржаться на те, що конституційні суди перевищують свої повноваження.

А. С. Головін цілком слушно відзначає, що надання Конституційному Суду України якихось додаткових, по суті касаційних, повноважень у галузі загального судочинства, по-перше, не передбачено Конституцією, а по-друге, суперечить ідеології та змісту судової реформи, яка тільки-но робить свої перші реальні кроки. Адже одним із недоліків організації діяльності судової системи в Україні, який усунено Законом «Про судоустрій та статус суддів», була саме наявність повноважень Верховного Суду України здійснювати так звану «додаткову касацію». Так чи варто, скасувавши ці повноваження одного судового органу, передавати їх до іншого? Певна річ, що ні, якщо продовжувати реформування вітчизняної судової системи, а не знову зупинитися на півдорозі [8, с. 267]. Отже, перетворення органу конституційного правосуддя на

вищу судову інстанцію у системі національного судочинства суперечитиме його конституційному статусу та «філософії» його діяльності як єдиного органу конституційної юрисдикції, що гарантує верховенство Конституції як Основного Закону держави на всій території України.

У той же час слід підкреслити, що у випадку розгляду справи на підставі повної конституційної скарги конституційний суд зазвичай не вирішує справу по суті, а розглядає виключно питання конституційності, а саме, *порушення гарантованих на конституційному рівні прав і свобод*. Крім того, органи конституційного судочинства переважно не здійснюють контроль за всією ієрархією норм (тобто не вирішують питання про законність індивідуальних актів), як вказано у п. 81 доповіді Венеціанської Комісії «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» [15]. Це дозволяє розмежувати конституційну та загальну юрисдикцію, а також підтверджує, що основною функцією конституційної скарги виступає захист прав людини, що охороняються на конституційному рівні.

Однак повна конституційна скарга містить ще одну важливу небезпеку: вона призводить до переобтяженості конституційного суду, недотримання строків розгляду справ тощо. У конституційних судах країн, які запровадили таку модель, кількість індивідуальних скарг постійно зростає, і якщо ця тенденція збережеться, ці суди ризикують стати «жертвами власної популярності». Так, Конституційний Суд Республіки Словенія, заснований ще у 1963 р. [21], розглядаючи щорічно близько чотирьох тисяч конституційних скарг, звертався до законодавця з проханням про обмеження подання таких скарг через встановлення додаткових умов прийнятності.

Отже, з одного боку, потік конституційних скарг у конкретних справах громадян забезпечує широку можливість правового захисту у випадках порушення прав людини у процесі правозастосування. З другого боку, перевантаження суду може в результаті знизити ефективність його діяльності та перешкоджати виконанню ним функції захисту прав і свобод осіб. Цю думку підтримує В. Є. Скомороха, який вказує, що при запровадженні конституційної скарги в Україні треба зважати на «пропускну» можливість Конституційного Суду України, яка вже на даний час виключає швидкий розгляд того потоку конституційних скарг, який неминуче на нього обрушиться і на практиці може спричинити порушення прав і свобод людини [5, с. 488–489].

О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова справедливо додають, що значна кількість скарг, які надходять до конституційного суду, може спричинити розрив між функцією суду щодо здійснення конституційного контролю правових актів і функцією щодо створення конституційної доктрини шляхом офіційного тлумачення конституційних положень, яка є необхідною умовою для конституційного правосуддя протягом багатьох років [4, с. 37].

У результаті П. Пацолай доходить важливого висновку, що «у світі існує *подвійна тенденція*: одна тенденція полягає в тому, що держави, де конституційні суди не мають права розглядати конституційні скарги, намагаються запровадити даний вид доступу громадян. Країни, де конституційні суди мають таку компетенцію, серйозно замислюються про можливість її обмеження» [20, с. 35]. Отже, Голова Конституційного Суду Угорської Республіки назвав конституційну скаргу «неоднозначним» благом через її двоїстий характер: вона відіграє важливу роль у захисті прав людини, однак виступає джерелом багатьох проблем для конституційних судів, які мають з обережністю поводитись зі скаргою, щоб виконати вихідну функцію конституційного суду [20, с. 35]. Тому Е. П. Танчев справедливо вказує, що необхідно ретельно обирати модель конституційної скарги, яку планується запровадити. Така скарга повинна сприйматися як найцінніше, як одна з вищих форм захисту конституційних прав. Проте надмірне навантаження конституційного суду знижує ефективність такого захисту і веде до повністю протилежного результату [22, с. 85–86].

Раціональним компромісом у такій ситуації виступає саме *нормативна конституційна скарга*, яка обгрунтовано обмежує кількість звернень до конституційного суду, сприяє розвантаженню органу конституційного контролю та забезпечує повною мірою належне розмежування юрисдикції конституційних та загальних судів. Такий висновок у цілому відповідає рекомендаціям Венеціанської Комісії щодо вирішення конституційним судом питань конституційності лише нормативних актів, тоді як контроль за законністю індивідуальних актів, як правило, мають здійснювати суди загальної юрисдикції, як вказано у п. 81 доповіді Венеціанської Комісії «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» [15].

У низці публікацій автора було запропоновано оптимальну, з нашого погляду, *національну модель конституційної скарги*, яка у консолідованому вигляді передбачає право громадян України, іноземців,

осіб без громадянства та юридичних осіб після вичерпання всіх національних засобів правового захисту подати скаргу до Конституційного Суду України щодо конституційності законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, у випадках, коли застосування цих актів у конкретній справі призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод скаржників. Запропонована модель конституційної скарги має стати предметом широкого наукового обговорення.

У цілому, введенню цього конституційно-правового інституту повинні передувати розробка і ухвалення на державному рівні науково обґрунтованої *Концепції законодавчого закріплення інституту конституційної скарги* [8, с. 274, 277, 278], яка отримає належну підтримку у фахових та громадських колах.

Список використаної літератури

1. Гультай М. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні / М. Гультай // Вісн. Конституц. Суду України. — 2011. — № 4–5. — С. 185–193.
2. Савенко М. Роль практики Європейського суду з прав людини у конституційному судочинстві України / М. Савенко // Вісн. Конституц. Суду України. — 2005. — № 6. — С. 51–55.
3. Селіванов А. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / А. Селіванов, П. Євграфов // Право України. — 2003. — № 4. — С. 80–85.
4. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. — К. : Атіка-Н, 2010. — 108 с.
5. Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики / В. Є. Скомороха. — К. : «МП Леся», 2007. — 716 с.
6. Арутюнян Г. Г. Конституционный контроль: характер функционирования и развития системы [Електронний ресурс] : монография / Г. Г. Арутюнян. — Режим доступу: http://www.concourt.am/Books/harutunyan/monografia/kontr-o.html
7. Тодика Ю. Конституційний Суд України і прокуратура в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав громадян / Ю. Тодика, О. Марцеляк // Вісн. Акад. прав. наук України. — 1997. — № 4 (11). — С. 30–40.
8. Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя в рішеннях Конституційного Суду України / А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — 307 с.

9. Калинин С. А. О методологических условиях введения конституционной жалобы / С. А. Калинин // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). — Минск : БДП, 2010. — С. 146–149.
10. Luchterhandt O. Protection of fundamental rights in the Constitutional Courts on the basis of individual complaints. General survey [Електронний ресурс] / O. Luchterhandt. — Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2002/101.htm
11. Гультай М. М. Конституційна скарга в системі засобів індивідуального доступу до конституційного правосуддя / М. Гультай // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Серія «Право». — К., 2011. — № 2. — С. 235–245.
12. Бакірова І. Конституційне звернення та конституційна скарга: переваги та недоліки [Електронний ресурс] / І. Бакірова. — Режим доступу: http://www.zakon.org.ua/article/42
13. Арутюнян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку / Г. Арутюнян // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 66–77.
14. Гультай М. Питання вдосконалення індивідуального доступу до конституційного правосуддя в Україні / М. Гультай // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. — К. : Логос, 2011. — С. 59–65.
15. Про прямий доступ до конституційного правосуддя [Электронный ресурс] : Доповідь Венеціанської Комісії (85 пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 р.). — Режим доступу: http://www.venice.coe.int
16. Гультай М. М. Модель конституційної скарги в Республіці Польща та її переваги в контексті розвитку конституційної юстиції України / М. Гультай // Вісн. Акад. прав. наук України. — Х., 2012. — № 1 (68). — С. 55–65.
17. Гультай М. М. Інститут конституційної скарги у Російській Федерації: основні особливості та тенденції розвитку / М. М. Гультай // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2012. — № 4 (71). — С. 145–158.
18. Гультай М. М. Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина / М. Гультай // Віче. — 2011. — № 17. — С. 20–24.
19. Гультай М. М. Класичні моделі конституційної скарги на прикладі Австрії та Іспанії / М. Гультай // Вісн. Акад. прав. наук України. — Х., 2012. — № 2 (69). — С. 62–74.
20. Пацолай П. О европейских подходах к доступу к конституционному правосудию / П. Пацолай // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). — Минск : БДП, 2010. — С. 29–37.

21. Republic of Slovenia Constitutional Court [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.us-rs.si/en/about-the-court/institution/ http://www.us-rs.si/en/about-the-court/institution/
22. Танчев Е. П. Теоретические и практические вопросы прямого и косвенного доступа граждан в конституционный суд в национальной и сравнительной перспективе / Е. П. Танчев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). — Минск : БДП, 2010. — С. 74–86.

Стаття надійшла до редколегії 17.01.2013.

Гультай М. Полная либо нормативная конституционная жалоба: поиск национальной модели

В статье определяются особенности полной и нормативной конституционных жалоб как её «классических моделей», указываются их преимущества и недостатки с точки зрения эффективного функционирования органов конституционного правосудия, обосновывается целесообразность национального выбора в пользу нормативной конституционной жалобы, а также предлагается её консолидированная модель для внедрения в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: национальная модель конституционной жалобы, полная конституционная жалоба, нормативная конституционная жалоба, конституционная юстиция.

Gultay M. Full or normative constitutional complaint: in search of national model

In the article the features of full and normative constitutional complaints as its «classic models» are determined, their advantages and disadvantages in light of effective functioning of constitutional justice are indicated, the practicability of the national choice of a normative constitutional complaint is grounded, and its consolidated model is offered for introduction in Ukraine on the modern stage of its development.

Keywords: national model of constitutional complaint, full constitutional complaint, normative constitutional complaint, constitutional justice.