

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ПЕДАГОГІКИ

УДК 342.565.2

DOI:10.31733/2078-3566-2019-4-7-11



Наливайко Л. Р. ©
проректор, доктор
юридичних наук,
професор
(Дніпропетровський
державний
університет
внутрішніх справ)

Зеленіна М. В. ©
слухач
магістратури
(Дніпропетровський
державний
університет
внутрішніх справ)



МОДЕЛІ ПРЯМОГО ІНДИВІДУАЛЬНОГО ДОСТУПУ ДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ

Розглянуто поняття прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя. Акцентовано на дослідженні моделей конституційних скарг, які сьогодні існують у державах, зокрема традиційні та нетрадиційні. У контексті впровадження в національну правову систему нормативної конституційної скарги здійснено аналіз її особливостей.

Ключові слова: конституційна скарга, прямий індивідуальний доступ до конституційного правосуддя, публічна скарга, квазіпублічна скарга, індивідуальна пропозиція, процедура атраго, неповна нормативна конституційна скарга, повна конституційна скарга, конституційне звернення.

Постановка проблеми. Питання впровадження конституційної скарги у національну правову систему набуло актуальності з розвитком конституційної юстиції – інституту конституційного права, який з'явився в результаті виокремлення правозахисної функції у діяльності органів конституційного контролю. Сьогодні, коли конституційна скарга запроваджена в Україні, нагальними залишаються питання щодо покращення її якості та забезпечення доступності для осіб, які мають право на звернення із таким клопотанням до Конституційного Суду України. Так, для вироблення дієвих концепцій розвитку інституту конституційної скарги необхідно звернути увагу на генезу та існуючі моделі, які протягом тривалого часу реалізовані в нашій державі та є ефективними у зарубіжних країнах.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідження правової регламентації конституційної скарги здійснювали такі науковці, як Ю. Барабаш, І. Бодрова, Т. Бринь, І. Беззуб, Б. Бондаренко, М. Гультай, К. Гусаров, П. Євграфов, В. Єгорова, В. Лемак, О. Литвинов, В. Остапенко, О. Петришин, А. Селіванов, А. Ткачук, В. Шаповал та інші.

Метою статті є дослідження існуючих в умовах сьогодення моделей прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Інститут конституційної скарги, як зазначає М. Гультай, є сукупністю конституційно-правових норм, які визначають підстави для звернення

© Наливайко Л. Р., 2019
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7696-4223>
larysa-nalyvaiko@ukr.net

© Зеленіна М. В., 2019
kafedra_zpd@ukr.net

із конституційною скаргою, особливості правового статусу учасників провадження, предмет оскарження, а також регулюють відносини, пов'язані з підготовкою, поданням, допуском до розгляду конституційної скарги, відкриттям провадження у справі за такою скаргою, розглядом справи, ухваленням відповідного рішення та його правовими наслідками [4, с. 26]. До того ж, науковець наголошує, що у широкому розумінні термін «конституційна скарга» охоплює всі моделі прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя. У контексті зазначеного до них належать звернення, які ініціюють здійснення органом конституційної юрисдикції абстрактного контролю, тобто контролю поза зв'язком із конкретною справою (так звані публічна та квазіпублічна скарги, індивідуальна пропозиція), а також звернення, пов'язані з розглядом конкретної справи (моделі повної та нормативної конституційної скарги). У вузькому розумінні індивідуальна скарга – це сукупність моделей повної та нормативної конституційної скарги, які ініціюють конкретний конституційний контроль [4, с. 26]. У науковій літературі позицію автора поділяє значна кількість вітчизняних та зарубіжних як науковців, так і практиків.

До юридичних засобів прямого індивідуального доступу до Конституційного Суду належать: по-перше, «класичні моделі» прямого індивідуального доступу – публічна скарга (*actio popularis*), квазіпублічна скарга (*quasi actio popularis*), індивідуальна пропозиція, процедура *ampago*, нормативна і повна конституційні скарги; по-друге, «нетипові» національні моделі – конституційне звернення з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України [3, с. 70].

Досліджуючи моделі прямого індивідуального доступу до органів конституційної юстиції, необхідно звернути увагу на кожну із вище визначених. Модель публічної скарги (*actio popularis*) передбачає право кожного оскаржувати нормативний акт після його оприлюднення без обов'язку доводити, що відповідна норма безпосередньо зачіпає його права і свободи. Водночас права скаржника необов'язково повинні бути порушені. Зазначена модель регламентована, наприклад, у таких країнах, як: Африка, Центральна та Північна Америка, зокрема у Беніні, Гані, Конго, Бразилії, Венесуелі, Колумбії, Панамі тощо. Проте ця модель скарги не отримала значного поширення у світі, оскільки одним із наслідків може бути зловживання правом на подання заяв.

Слід акцентувати на позиції Європейського суду з прав людини. Зокрема, Конвенція про захист прав та основоположних свобод не передбачає подання *actio popularis* з метою тлумачення прав, які вона містить, або дозволу фізичним особам оскаржити положення внутрішньодержавного права тільки тому, що вони вважають, не перебуваючи під прямим впливом такого положення, що воно може суперечити Конвенції («Аксу проти Туреччини», № 4149/04 від 15 грудня 2012 р., п. 50, «Берден проти Сполученого Королівства», № 13378/05 від 29 квітня 2008 р., п. 33) [5].

Наступною моделлю прямого індивідуального доступу до Конституційного Суду є квазіпублічна скарга (*quasi actio popularis*). Зміст цієї моделі полягає в тому, що норми, які встановлюють право подання цієї скарги, аналогічні нормам, які регулюють питання щодо нормативної конституційної скарги, за винятком того, що необов'язково, щоб заявникові безпосередньо було завдано шкоди. Заявнику достатньо довести, що правова норма впливає на його права, законні інтереси чи правове становище. Цей вид доступу до Конституційного Суду існує, наприклад, в Греції [6]. Важливо, що до скарги *quasi actio popularis* повинні бути додані документи, які підтверджують наявність у фізичної особи законного інтересу у визнанні акта неконституційним та обґрунтування цього інтересу.

Індивідуальна пропозиція (*individual suggestion*) – це один із видів контролю, участь у якому бере будь-яка фізична чи юридична особа. Зміст вказаної форми звернення передбачає, що особа може безпосередньо звернутися до Конституційного Суду з пропозицією про розгляд конституційності нормативного акта, проте вона не може вимагати, щоб Суд почав судочинство [6]. Тобто, за умови звернення з таким клопотанням, особа лише сприяє тому, щоб Суд, за власною ініціативою, почав розгляд справи. Така процедура є в Албанії, Угорщині, Польщі тощо.

Наступною моделлю є процедура *ampago*, змістом якої є звернення до суду конституційної юрисдикції щодо захисту порушеного права, затвердженого в Основному Законі. Така процедура надає змогу оскаржити будь-який акт публічної влади, зокрема закон, судові рішення, адміністративний акт тощо. Проте визнання акта неконституційним

не є наслідком його анулювання [7, с. 149]. Характерною особливістю зазначеної процедури також є її відношення виключно до сторін, які беруть участь у розгляді справи, тобто відсутнім є загальний характер. Яскравий приклад впровадження цієї моделі – Іспанія.

Найбільш поширеною є модель нормативної конституційної скарги (normative constitutional complaint). Вона, як зазначають у Венеційській комісії, може бути повною і частковою [6].

Модель неповної нормативної конституційної скарги 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 [2, с. 27]. Фізична або юридична особа може подати скаргу у зв'язку з порушенням її основних прав індивідуальним актом, прийнятим на підставі нормативного акта. Отже, у разі застосування такої моделі ініціатива щодо здійснення контролю пов'язана з конкретною справою. Важливо підкреслити, що застосування такої моделі виключає можливість оскарження рішення за поданою скаргою. Така модель характерна для Польщі, Латвії, Armenії, Російської Федерації тощо.

У науковій літературі існує думка, що сьогодні, в умовах активного розвитку та підвищеної уваги до захисту прав і свобод людини і громадянина, нагального значення набуває тенденція здійснення конституційного контролю стосовно індивідуальних адміністративних актів і рішень суду на підставі індивідуальних скарг. Слід зауважити, що на думку Венеційської Комісії, повна конституційна скарга є найбільш оптимальною, оскільки забезпечує усесторонній захист конституційних прав, а також з огляду на субсидіарний характер правового захисту в Європейському суді з прав людини і бажання вирішувати проблеми з прав людини на національному рівні [6].

Модель повної конституційної скарги (complete constitutional complaint) функціонує у Німеччині, Іспанії, Бельгії, Мальті, Чехії, Словаччині, Хорватії, Грузії тощо. Зазначена модель надає змогу особі у субсидіарному порядку (тобто після використання всіх інших засобів правового захисту) оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо і в певний момент порушує її основні права. Особа може оскаржити як загальний акт, що підлягає безпосередньому застосуванню в її справі, так і індивідуальний акт, адресований цій особі [1]. Предметом зазначеної конституційної скарги може бути як нормативний акт, якщо останній підлягає безпосередньому застосуванню у конкретній справі, так і остаточний індивідуальний акт, який адресується конкретній особі.

Наголосимо також, що відповідно до даних Венеційської Комісії, Європейський суд з прав людини залежно від певних умов і наслідків може вважати індивідуальну скаргу до Конституційного Суду або до 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 подання справ до ЄСПЛ. Згідно зі статистичними даними Суду у державах, де передбачений згаданий механізм повної прямої конституційної скарги, кількість скарг до Суду (пропорційно до кількості населення) менше, ніж в державах, в яких не передбачений цей механізм [6]. У такий спосіб здійснюється запобігання перевантаження Європейського суду з прав людини, а також зміцнюється національна правова система.

Адаптована до української правової системи, конституційна скарга, яка являє собою форму прямого індивідуального звернення до Конституційного Суду України, що може бути подана фізичною або юридичною особою, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України, та може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

Окрім традиційних моделей прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя, нетрадиційною моделлю, характерною для України, є конституційне звернення. У такому разі особа може звернутися до Конституційного Суду із запитом про обов'язкове тлумачення, якщо стверджує, що протиріччя в застосуванні закону можуть призвести або призвели до порушення її конституційних прав. У цьому разі питання стосується не індивідуального акта, а тлумачення нормативного акта. Отже, конституційне звернення по суті виконує функцію нормативної конституційної скарги.

Висновки. Сьогодні прямий індивідуальний доступ до суду конституційної юрисдикції в різних державах можливий у таких формах: публічна скарга (*actio popularis*), квазі-публічна скарга (*quasi actio popularis*), індивідуальна пропозиція, процедура *amparo*, консти-

туційне звернення, яке по суті виконує функцію нормативної конституційної скарги, нормативна і повна конституційні скарги. Також можливе звернення до Конституційного Суду в інших, нетрадиційних формах, зокрема у формі конституційного звернення, регламентованого Законом України «Про Конституційний Суд України». Досліджувані моделі мають характерні особливості, що надають певні переваги для держави, в якій вони застосовуються. Проте, на думку Венеціанської Комісії, в умовах посиленої уваги до захисту прав і свобод людини і громадянина, найбільш ефективною є модель повної конституційної скарги.

Список використаних джерел

1. Бисага Ю. М., Гецько М. М. Запровадження повної нормативної конституційної скарги в Україні як ефективного правового інструменту захисту основних прав і свобод. *Матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. з питань запровадження конституційної скарги в Україні* : зб. тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р., Конституц. Суд України / за заг. ред. Ю. В. Бауліна. Київ : ВАІТЕ, 2016. С.41–50.
 2. Гультай М. М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1. С. 24–33.
 3. Гультай М. М. Конституційна скарга та конституційне звернення: порівняльне дослідження. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 1. С. 68–75.
 4. Гультай М. М. Перспективи запровадження інституту конституційної скарги в правову систему України. *Матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. з питань запровадження конституційної скарги в Україні* : зб. тез, м. Київ, 18 груд. 2015 р., Конституц. Суд України / за заг.ред. Ю.В. Бауліна. Київ : ВАІТЕ, 2016. С 22–31.
 5. Практичний посібник щодо прийнятності заяв. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_UKR.pdf.
 6. Харутунян Г. Індивідуальна конституційна скарга: європейські тенденції системного розвитку. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2011\)018-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2011)018-rus).
 7. Шевчук І. М. Процедура ампаро як форма конституційного контролю в Мексиці. *Науковий вісн. Міжнарод. гуманітар. ун-ту*. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 17. С. 148–150.
- Надійшла до редакції 25.11.2019.

References

1. Bysaha, YU.M. & Hetsko, M.M. (2016). Zaprovdzhennya povnoyi normatyvnoyi konstytutsiynoyi skarhy v Ukrayini yak efektyvnoho pravovoho instrumentu zakhystu osnovnykh prav i svobod. [Introduce a full regulatory constitutional complaint in Ukraine as an effective legal instrument for the protection of fundamental rights and freedoms] *Materialy Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi z pytan' zaprovadzhennya konstytutsiynoyi skarhy v Ukrayini: zbirka tez, m. Kyiv, 18 hrud. 2015 r. Konstytuts. Sud Ukrayiny; za zah. red. YU. V. Baulina.* – K.:VAITE. 2016. 186 s. [in Ukr.].
2. Hul'tay, M.M. (2013) Povna chy normatyvna konstytutsiyna skarha: poshuk natsional'noyi modeli. [Full or regulatory constitutional complaint: Searching for a national model. *Herald. № 1.*] *Visnyk. № 1.* S. 24-33. [in Ukr.].
3. Hul'tay, M.M. (2014) Konstytutsiyna skarha ta konstytutsiynе zvernennya: porivnyal'ne doslidzhennya. *Visnyk Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny*. [Constitutional complaint and constitutional appeal: a comparative study. *Bulletin of the Constitutional Court of Ukraine*] № 1. S. 68-75. [in Ukr.].
4. Hul'tay M.M. (2015) Perspektyvy zaprovadzhennya instytutu konstytutsiynoyi skarhy v pravovu systemu Ukrayiny. *Materialy Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi z pytan' zaprovadzhennya konstytutsiynoyi skarhy v Ukrayini: zbirka tez, m.* [Prospects for introducing a constitutional complaint institute into the legal system of Ukraine. *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference on the Issue of Constitutional Complaint in Ukraine: Collection of Abstracts*] Kyiv, 18 hrud. 2015 r. *Konstytuts. Sud Ukrayiny; za zah.red. YU.V. Baulina.* Kyiv:VAITE. 2016. 186 s. [in Ukr.].
5. Praktychnyy posibnyk shchodo pryynyatnosti zayav. [A practical guide to the admissibility of applications.] URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_UKR.pdf. [in Ukr.].

6. Kharutyunyan H. Yndyvudual'naya konstytutsyonnaya zhaloba: evropeyskye tendentsyy systemnoho razvytyya. [Harutyunyan, G. Individual constitutional complaint: European tendencies of systemic development] URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2011\)018-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2011)018-rus). [in Russ.].

7. Shevchuk I.M. (2015) Protsedura amparo yak forma konstytutsiynoho kontrolyu v Meksytsi. Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. [The amparo procedure as a form of constitutional control in Mexico. Scientific Bulletin of the International Humanities University] Ser.: Yurysprudentsiya. № 17. S. 148-150. [in Ukr.].

SUMMARY

Nalyvaiko L. R., Zieliennina M. V. Models of direct individual access to constitutional justice. The article emphasises that the issue of introducing a constitutional complaint into the national legal system has become a priority with the development of constitutional justice – the institution of constitutional law. Today, when a constitutional complaint is enshrined in Ukraine, the issues of improving its quality and making it accessible to persons entitled to file such a petition with the Constitutional Court of Ukraine remain urgent. In order to develop effective concepts for the development of the constitutional complaint institute, attention is paid to the genesis and existing models that have been implemented in our country for a long time. The concept of direct individual access to constitutional justice is considered. Special emphasis is placed on investigating the models of constitutional complaints that exist in states today, in particular traditional and non-traditional ones. It is stated that direct individual access to a court of constitutional jurisdiction is possible in such forms as: public complaint (*astio popularis*), quasi-public complaint (*quasi astio popularis*), individual proposal, amparo procedure, constitutional appeal. It is noted that it is also possible to appeal to the Constitutional Court in other, non-traditional forms, in particular, in the form of a constitutional appeal, regulated by the Law of Ukraine “On the Constitutional Court of Ukraine”. The opinion of the Venice Commission is that in the context of increased attention to the protection of human and citizen’s rights and freedoms, the model of full constitutional complaint is the most effective.

Keywords: *constitutional complaint, direct individual access to constitutional justice, public complaint, quasi-public complaint, individual proposal, amparo procedure, incomplete regulatory constitutional complaint, full constitutional complaint, constitutional appeal.*

УДК 342.7(477)

DOI: 10.31733/2078-3566-2019-4-11-17



Кириченко Ю. В. ©

доктор юридичних наук, доцент
(Запорізький національний
технічний університет)

ПРАВО НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТ. 33 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Досліджено конституційну практику нормативного регулювання права на свободу пересування, закріпленого в ст. 33 Конституції України та в аналогічних нормах конституцій держав континентальної Європи. Обґрунтовано необхідність внесення змін до ст. 33 Конституції України.

Ключові слова: *конституція, свобода пересування, право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України.*

© Кириченко Ю.В., 2019

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-1212-1622>

kirichenko_yuriy84@ukr.net