

## Віктор ГОРОДОВЕНКО

суддя Конституційного Суду України,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України,  
заслужений юрист України

### МОДЕЛЬ ПОВНОЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В НАЦІОНАЛЬНУ ПРАВОВУ СИСТЕМУ

Інститут конституційної скарги є винаходом європейських країн, застосовується в багатьох сучасних демократіях та визнається ними одним із найбільш ефективних юридичних засобів захисту основних прав і свобод людини, що вбачається з досліджень як міжнародного<sup>1</sup>, так і національного рівнів<sup>2</sup>.

Важко не погодитися із думкою наукової спільноти, яка не лише звертає увагу на правозахисну роль інституту конституційної скарги, а й констатує її вплив на всю систему права і державну політику<sup>3</sup>. Отож, інститут конституційної скарги значущий для підтримки конституційного правопорядку загалом та має всеосяжний вплив на еволюцію всього спектра конституційних цінностей, зокрема розуміння принципів права, основних прав і свобод людини, забезпечення їх державою.

Як відомо, запровадження інституту конституційної скарги в національну правову систему відбулося в межах проведеної у 2016 році конституційної судової реформи<sup>4</sup>, що, безсумнівно, є позитивним наслідком сприйняття вітчизняною правовою системою стандартів європейського конституціоналізму і може істотно стимулювати утвердження в Україні конституційних прав і свобод людини і громадянина та принципу верховенства права.

1 Див.: Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) (CDL-AD(2010)039rev) от 27 ноября 2011 года. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2010\)039rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2010)039rev-rus); Ayse Özkan Duvan, Possible Effects of the Constitutional Complaint Mechanism on Human Rights Practices *Annales XLV*, N. 62, 39–42, 2013. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7070>.

2 Див.: Гультай М. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 185; Зеленина М. В. Моделі прямого індивідуального доступу до конституційного правосуддя. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 7–11.

3 Див.: Гультай М. Функціональні характеристики інституту конституційної скарги та модель його впровадження в Україні. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 185–193.; Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків : НЮАУ 2001. С. 62.

4 Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>

Разом із тим з положень статті 151<sup>1</sup> Конституції України вбачається, що Конституційний Суд України (далі – Суд) вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України; конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпані. Враховуючи зазначені конституційні положення та вимоги щодо прийнятності конституційної скарги, які визначені Законом України «Про Конституційний Суд України»<sup>1</sup>, варто дослухатись до позицій вітчизняних науковців, які вважають, що в Україні на сьогодні діє так звана неповна (її також називають «часткова»/«усічена») модель нормативної конституційної скарги, яка, на їх переконання, не завжди характеризується з теоретичної та практичної точки зору як ефективний національний засіб юридичного захисту конституційних прав і свобод людини, особливо в аспекті їх реального відновлення після розгляду Судом справи за конституційною скаргою, а також як належний «фільтр» для всіх справ перед спрямуванням індивідуальних заяв до Європейського суду з прав людини<sup>2</sup>. У правничій сфері обговорюються такі вади української моделі конституційної скарги: невключення до суб'єктів її подання органів місцевого самоврядування, звуження предмета конституційної скарги через надання можливості оскаржувати лише закони (його окремі положення) щодо їх конституційності<sup>3</sup>, незабезпечення ефективного поновлення основних прав і свобод особи після вдалого конституційного провадження через механізми судового перегляду за виключними обставинами<sup>4</sup>; нерегульованість питань відшкодування шкоди, завданої людині неконституційними діями чи актами держави<sup>5</sup>.

Як видається, зазначені недоліки зумовлюють системну проблему щодо послаблення правозахисної ролі Суду в конституційному полі, що потребує комплексного вирішення. Зазначене дає підстави згадати раніше висловлені мірку-

1 Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

2 Див.: Терлецький Д. С. Ефективність конституційної скарги як засобу юридичного захисту конституційних прав особи. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 23–36; Ставнійчук М. Інститут конституційної скарги в механізмі гарантування та розвитку конституційного ладу України: теоретичні та практичні проблеми реалізації. *Український часопис конституційного права*. 2019. № 2. С. 36–48; Бесчастний В., Запорожець В. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правовий часопис Донбасу* : зб. наук. пр. 2020. № 3 (72). С. 9–20.

3 Див.: Лемак В. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні в процесі реформи правосуддя: основні проблеми на тлі досвіду держав Центральної Європи : *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні* (м. Київ, 18 грудня 2015 року). Київ, 2015. С. 166–173.

4 Див.: Єзеров А. А. Конституційна скарга і виключні обставини для перегляду справ. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/153161-konstitutsiyna-skarga-i-viklyuchnicbstavini-dlya-pereglyadu-sprav>

5 Див.: Кампо В. Конституційна скарга громадян – це мініреволюція в конституційній юстиції. *Юридична газета*. 2019. № 48 (702). С. 4–7.

вання Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) (далі – Комісія) та українських конституціоналістів щодо потреби запровадження в Україні моделі повної конституційної скарги<sup>1</sup>. За узагальненнями Комісії, модель повної конституційної скарги передбачає право особи в субсидіарному порядку оскаржити будь-який акт державної влади, який безпосередньо порушує її основні права, та має переваги як більш надійний і повноцінний механізм захисту основних прав людини<sup>2</sup>. До того ж в іноземних публікаціях наголошується на важливості парадигматичного ефекту від такої моделі конституційної скарги для майбутньої поведінки політиків, чиновників і суддів та йдеться про можливість її сприяння розвитку громадянського суспільства<sup>3</sup>.

Однак у юридичному середовищі ведуться дискусії і щодо недоліків моделі повної конституційної скарги, які насамперед стосуються домінування конституційного суду у взаємовідносинах зі звичайними судами та його можливе переважання. Такі недоліки можуть бути спростовані аргументами Комісії, яка зазначає, що у зв'язку із запровадженням індивідуальної конституційної скарги в Туреччині звичайні суди, можливо, побоювалися щодо підняття Конституційного суду до рівня «надсуду», та це не відповідає дійсності, оскільки сфера контролю Конституційним судом обмежена конституційними питаннями<sup>4</sup>. Також Комісія наголошує, що надання конституційного захисту Конституційним судом з обмеженою юрисдикцією не є порушенням принципу *res judicata*, це можна порівняти з можливістю потерпілої від остаточного судового рішення особи звернутися до Європейського суду з прав людини щодо порушення будь-якого з її конвенційних прав і свобод; однак, як і у випадку остаточної судової інстанції, Конституційний суд не має діяти як «четверта інстанція» і досліджувати факти та закон у справі, незалежно від їх значення для порушеного перед ним конституційного питання; ігнорування цього обмеження не лише призведе до переважання Конституційного суду, а й спричинить вихід ним за межі своєї юрисдикції *ratione materiae*<sup>5</sup>.

1 Див.: Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) від 10 грудня 2013 року № 747/2013, пункт 11. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL\\_D\\_2013\\_034\\_2013\\_12\\_10.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_D_2013_034_2013_12_10.pdf); Барабаш Ю. Конституційна скарга в Україні: доктринальні відповіді на практичні проблеми. «Засіб захисту прав VS юридична визначеність» як дилема вітчизняної офіційної конституційної доктрини в контексті функціонування інституту індивідуальної скарги. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4. С. 50.

2 Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) (CDL-AD(2010)039rev) от 27 ноября 2011 года. С. 19–23. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2010\)039rev-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2010)039rev-rus)

3 Jutta Limbach, The Role of the Federal Constitutional Court, 53 SMU L. Rev. 429 (2000), p. 440. URL: <https://scholar.smu.edu/smuir/vol53/iss2/3>

4 Opinion on the law on the establishment and rules of procedure of the Constitutional Court of Turkey adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14–15 October 2011) (CDL-AD(2011)040-e), § 104. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)040-e)

5 Там само.

Разом із тим на теоретичному рівні наголошується, зокрема, що у Туреччині судові органи вагаються щодо повноважень Конституційного суду скасовувати їх рішення, у зв'язку з чим ними категорично відхиляється інститут конституційної скарги; і, як зазначено, хоча Конституційний суд не є «надсудом» і обмежений розглядом лише конституційного аспекту справи, та для використання ним конституційної скарги як ефективного засобу оскарження потрібна взаємодія між усіма інстанціями судових органів<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на іноземну публікацію відомого польського конституціоналіста та судді Європейського суду з прав людини Л. Гарліцко, в якій досліджено питання конфліктів між конституційними судами і звичайними судами щодо «конституційного» тлумачення законів та підсумовано, зокрема, що тільки в тих країнах (Німеччина, Іспанія, Австрія, Чеська Республіка, Словаччина), які прийняли справжню концепцію конституційної скарги (*Verfassungsbeschwerde*), конституційний суд має достатні можливості для того, щоб вимагати від інших сегментів судової влади дотримуватися своїх юридичних позицій; і тільки таким чином конституційний суд може скасувати будь-яке судові рішення, якщо визнає, що суд застосував закон неконституційним чином, інші процедури не надають такої можливості<sup>2</sup>. Автор досліджує, в тому числі, досвід Німеччини, в якій, незважаючи на значну кількість конституційних скарг, лише незначна їх частина є успішною; і це, на його думку, демонструє насправді, що Федеральний конституційний суд Німеччини нечасто скасовує рішення звичайних судів, беручи на себе роль касаційного суду; більш значущою для нього є функція «переконання» або «спрямування», за допомогою якої цей суд визначає спосіб тлумачення та застосування того чи іншого основного права, а спеціалізовані судові органи добровільно виконують рішення цього суду. Л. Гарліцкий підсумовує, що навіть у тих країнах, де конституційні суди були наділені юридичними інструментами щодо контролю за прецедентною практикою звичайних судів, втручання у неї можливе лише у виняткових випадках; у цілому ж повноваження щодо «конституційного» тлумачення законів залишаються за верховними судами, а конституційні суди виглядають слабкими учасниками цього процесу і у випадку конфлікту не завжди можуть сказати останнє слово<sup>3</sup>.

Таким чином, модель повної конституційної скарги, навіть у її класичному варіанті, з наділенням конституційного суду повноваженням скасовувати судові рішення, сама по собі не створює невідвратної небезпеки появи «надсуду» в тій

- 1 Ayse Özkan Duvan, Possible Effects of the Constitutional Complaint Mechanism on Human Rights Practices *Annales XLV*, N. 62, 39–42, 2013. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7070>
- 2 Lech Garlicki, Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Issue 1, January 2007. p.67. URL: <https://academic.oup.com/icon/article/5/1/44/722508>
- 3 Lech Garlicki, Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Issue 1, January 2007. p.52, 68. URL: <https://academic.oup.com/icon/article/5/1/44/722508>

чи іншій правовій системі або ризиків переважаності конституційного суду, скоріш у цьому сенсі вагомішим є розсудливе використання цієї моделі конституційної скарги самим конституційним судом із метою досягнення консенсусу в судовому секторі. З іншого боку, чим доступнішим є інститут конституційної скарги для скаржника та реальніший вплив конституційного суду на ефективність реалізації цього інституту за рахунок власних повноважень щодо «конституційного» тлумачення законів» та скасування неконституційних судових актів, тим зрозуміліша правозахисна роль конституційного суду в конституційному полі, що сприяє єдності розуміння судами конституційних принципів та основних прав людини, закладеного у практиці конституційного судочинства, та справжній інтеграції таких конституційних цінностей у правову систему на всіх її рівнях.

З огляду на це хвилювання правничої спільноти стосовно негативних наслідків щодо запровадження в Україні моделі повної конституційної скарги є зайвими, і таке запровадження, ймовірно, можна вважати питанням часу, звісно, достатнього для цього.

Вказану перспективу підкріплює вітчизняне законодавче регулювання інституту конституційної скарги, яке свідчить про піддатливість національної правової системи до сприйняття її повної моделі. Комісія наголосила, що частина третя статті 89 проекту Закону України «Про Конституційний Суд України» є кроком у правильному напрямі, що дозволяє продовжити розгляд конституційності актів, навіть якщо не можна запровадити повну конституційну скаргу<sup>1</sup>. Власне кажучи, частина третя статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачає, що Суд у справах за конституційними скаргами, якщо ним визнано закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, може вказати у резолютивній частині свого рішення на те, що суд системи судоустрою застосував закон України (його положення), витлумачивши його в неконституційний спосіб. Тобто йдеться фактично про можливість Суду офіційно висловити сумнів щодо «конституційного» тлумачення законів» судом системи судоустрою, що більш характерно для повної моделі конституційної скарги.

Проте слід зауважити, що така можливість прямо не використовувалася Судом жодного разу, хоча поодинокі спроби її реалізації все-таки були. Так, у Рішенні Суду (Другий сенат) від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019<sup>2</sup> оспорюване законодавче положення визнано таким, що не суперечить Конституції України, та в світлі конституційних вимог його поширено на всі трудові правовідносини,

1 Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська Комісія) щодо Проекту закону Про Конституційний Суд України від 12 грудня 2016 року № 879/2016, пункт 44. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/870\\_2016\\_2016\\_12\\_12.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/870_2016_2016_12_12.pdf)

2 Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України від 4 вересня 2019 року № 6-р(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-19#Text>

тоді як за остаточним судовим рішенням у справі скажника таке положення не поширювалось на трудові правовідносини, які виникли на підставі контракту. З одного боку, це свідчить, що Суд наблизився до «конституційного» тлумачення законів», яке відбувається за повної конституційної скарги. Та фактично Судом було здійснено «офіційне» тлумачення оспорюваного законодавчого положення, оскільки, зокрема, відсутнє посилання на частину третю статті 89 Закону України «Про Конституційний Суд України»<sup>1</sup>.

Наведене не сприяє визначеності щодо повноважень Суду і судів системи судоустрою та узгодженості взаємовідносин між ними. Тому пріоритетною є ясність у питаннях запровадження моделі повної конституційної скарги у національну правову систему.

Складається враження, що українська модель конституційної скарги може стати перехідним явищем у національній правовій системі на шляху до запровадження у ній моделі повної конституційної скарги. Бажано інтегрувати таку модель у її класичному варіанті з реальним повноваженням Суду щодо «конституційного» тлумачення законів», яке б напевно сприймалося судами системи судоустрою. Зазначене сприятиме підтримці консенсусу в судовому секторі, єдності та стабільності розуміння в ньому конституційних принципів права, прав і свобод людини, інших конституційних цінностей, закладеного практикою національного конституційного судочинства, що забезпечить справжню інтеграцію таких цінностей на всіх рівнях української правової системи та зміцнить авторитет Суду в інституційному аспекті.

---

1 Окрема думка судді Конституційного Суду України Городовенка В. В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ng06d710-19#n2>