

КОНСТИТУЦІЙНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.565.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2022-2/2>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ

Конончук Ірина Миколаївна,

кандидат педагогічних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права

Волинського національного університету імені Лесі Українки

ORCID ID: 0000-0001-8508-0318

У статті досліджено конституційно-правове регулювання інституту конституційної скарги в Україні. Визначено порядок подання та розгляду конституційної скарги, вимоги до її форми й змісту. З'ясовано, що право на конституційну скаргу належить фізичним особам (громадянам України, особам без громадянства, іноземцям) та юридичним особам приватного права. Конституційною скаргою є письмове клопотання до Конституційного Суду України щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Зазначено, що конституційну скаргу подають тоді, коли вичерпано всі національні засоби юридичного захисту та за умови, що з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), минуло не більше трьох місяців.

Визначено, що в конституційній скарзі потрібно вказати конкретні положення закону України, які треба перевірити на відповідність Конституції України, і конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України. Конституційна скарга повинна містити обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

Охарактеризовано процедуру проведення перевірки конституційних скарг секретаріатом та колегіями Конституційного Суду України, підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою.

Ключові слова: Конституція України, Конституційний Суд України, конституційна скарга, Велика палата, Сенат, колегія, закон України, суддя-доповідач.

Kononchuk Iryna. Constitutional and legal regulation of the institute of constitutional complaint in Ukraine

The article examines the constitutional and legal regulation of the institute of constitutional complaint in Ukraine. The procedure for filing and consideration of a constitutional complaint, requirements for its form and content are defined. It was found that the right to a constitutional complaint belongs to natural persons (citizens of Ukraine, stateless persons, foreigners) and legal entities under private law.

A constitutional complaint is a written petition to the Constitutional Court of Ukraine regarding verification of the conformity of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the law of Ukraine (its individual provisions), which was applied in the final court decision in the case of the subject of the right to a constitutional complaint. It is noted that a constitutional complaint is submitted when all national legal remedies have been exhausted and no more than three months have passed since the date of entry into force of the final court decision, in which the law of Ukraine (its individual provisions) is applied.

It was determined that in a constitutional complaint it is necessary to indicate specific provisions of the law of Ukraine, which must be checked for compliance with the Constitution

of Ukraine, and specific provisions of the Constitution of Ukraine, for which the law of Ukraine must be checked for compliance. A constitutional complaint must contain substantiation of claims regarding the unconstitutionality of the law of Ukraine (its separate provisions) with an indication of which of the human rights guaranteed by the Constitution of Ukraine, in the opinion of the subject of the right to a constitutional complaint, was violated as a result of the application of the law. The procedure for checking constitutional complaints by the secretariat and panels of the Constitutional Court of Ukraine, the grounds for refusing to open constitutional proceedings in the case of a constitutional complaint are characterized.

Key words: *Constitution of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, Great Chamber, Senate, collegium, law of Ukraine, judge-rapporteur.*

Постановка проблеми. 13 липня 2017 р. Верховною Радою України прийнято новий Закон «Про Конституційний Суд України», яким встановлено порядок подання й розгляду конституційної скарги [1]. Конституційний Суд України 29 березня 2018 р. на спеціальному пленарному засіданні сформував сенати Суду й утворив колегії, а також затвердив їх персональний склад. Сенати Суду розглядають питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України чи їх окремих положень за конституційними скаргами, а також інші питання, визначені Законом «Про Конституційний Суд України». До повноважень Колегії належить вирішення процесуальних питань щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційними поданнями, зверненнями та скаргами. Це завершило нормативно-правове закріплення інституту конституційної скарги в Україні та розпочало етап його практичної реалізації.

Запровадження в Україні інституту конституційної скарги є важливим і прогресивним кроком для забезпечення захисту прав людини, адже можливість звернення осіб з індивідуальними конституційними скаргами щодо законів, які було застосовано в остаточному судовому рішенні в їх справі, реалізує не лише ймовірність судового перегляду справи особи за виключними обставинами у зв'язку з визнанням неконституційними застосованих положень закону, а й може стати дієвим механізмом (засобом) на шляху до вдосконалення законодавства України [2, с. 9].

Стан дослідження. Дослідженню окремих теоретичних і практичних аспектів становлення й розвитку інституту конституційної скарги в Україні приділяли увагу такі вітчизняні вчені-право-

знавці, як В. М. Бесчастний, В. В. Городовенко, М. М. Гультай, П. Б. Євграфов, А. А. Єзеров, В. І. Запорожець, А. Р. Крусян, В. В. Лемак, М. В. Савчин, А. О. Селіванов, О. В. Совгіря, І. Д. Сліденко, Д. С. Терлецький та ін.

Мета статті дослідження порядку подання й розгляду конституційної скарги, вимоги до її форми та змісту.

Виклад основного матеріалу. Конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу (ст. 55 Закону «Про Конституційний Суд України») [1].

Конституційна скарга подається винятково щодо відповідності Конституції України закону України (його окремих положень), а не інших підзаконних нормативно-правових актів, зокрема Президента України, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Не можуть бути оскаржені дії чи бездіяльність органів державної влади, місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Під остаточним судовим рішенням слід розуміти ухвалене в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження – судового рішення, винесене в порядку касаційного перегляду. В. Запорожець зазначає, що Конституційний Суд України з метою захисту порушених прав скаргників неодноразово розглядав як остаточне судові рішення в справі акти судів першої інстанції, які не підлягають апеляційному

оскарженню (наприклад ухвали слідчих суддів за Кримінальним процесуальним кодексом України). Значущість питань, які вирішуються слідчими суддями, та можливість суттєвого впливу на обсяг конституційних прав людини дозволяють особі звертатися до Суду й у тих випадках, коли справа по суті ще не розглянуто [3, с. 31].

У ст. 77 Закону «Про Конституційний Суд України» визначено умови прийнятності конституційної скарги. Конституційна скарга вважається прийнятною за умов її відповідності вимогам, передбаченим статтями 55, 56 цього Закону, а також якщо:

1) вичерпано всі національні засоби юридичного захисту. Конституційний Суд України іноді у своїх ухвалях про відмову у відкритті провадження у справі ототожнює «остаточне судове рішення» й «вичерпання всіх національних засобів юридичного захисту», що доволі дискусійно. Це зумовлено тим, що скажник із тих чи інших причин може не оскаржити судове рішення або розгляд його скарги не може відбутися. А тому це свідчитиме радше про невичерпання всіх національних засобів юридичного захисту, а не про відсутність остаточного рішення як такого, адже, з огляду на процесуальне законодавство України, у разі неоскарження рішення суду до суду вищої інстанції або спливу строків на таке оскарження воно набирає законної сили та підлягає виконанню. Тому в цій частині законодавче врегулювання підлягає доповненню щодо надання Суду певної межі розсуду з цього питання в контексті оцінки ефективності засобів юридичного захисту, які потрібно використати перед зверненням до Суду з конституційною скаргою [3, с. 38];

2) із дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), минуло не більше трьох місяців (ст. 77). Конституційну скаргу може бути подано, якщо остаточне судове рішення у справі особи набрало законної сили не раніше 30 вересня 2016 р. Якщо суб'єкт права на конституційну скаргу пропустив строк подання конституційної скарги у зв'язку з тим, що не мав повного тексту судового рішення, то він має право висловити в конституційній скарзі клопотання

про поновлення пропущеного строку [1].

Як виняток, конституційну скаргу може бути прийнято поза межами тримісячного строку з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, якщо Суд визнає її розгляд необхідним із мотивів суспільного інтересу. У Законі «Про Конституційний Суд України» не визначено поняття суспільного інтересу.

М. Савчин стверджує, що «суспільний інтерес», що вживається у ч. 2 ст. 77 Закону про Конституційний Суд України, установлює винятки із загальних критеріїв прийнятності конституційних скарг, які зумовлені такими чинниками: а) предмет конституційної скарги стосується певної інституційної проблеми, котра існує в національному правопорядку й потребує свого розв'язання, оскільки її подальше невирішення породжує типові порушення прав і свобод людини, які повинні бути гарантовані конституційними засобами; б) порушення певного основоположного права, гарантованого конституційними засобами, породжує настільки тяжкі й невідворотні наслідки для її носія (навіть якщо вони не становлять певної інституційної проблеми для національного правопорядку) з огляду на порушення фундаментальних засад належної правової процедури, що це потребує невідкладного втручання Конституційного Суду України шляхом розгляду конституційної скарги; в) існує необхідність уніфікації або зміни усталеної практики Суду, оскільки з матеріалів конституційної скарги видно, що наявна практика застосування положень Конституції України має наслідком надмірне та непропорційне обмеження права, яке є предметом розгляду конституційної скарги [4, с. 50–51].

У конституційній скарзі зазначають: 1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства – місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 2) відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу; 3) короткий виклад остаточного судового рішення, у якому

було застосовано відповідні положення закону України; 4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; 5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким потрібно перевірити закон України; 6) обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону; 7) відомості про документи й матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів; 8) перелік документів та матеріалів, що додаються [1]. Копія остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу повинна бути засвідчена в установленому порядку судом, що його ухвалив.

Конституційний Суд України відмовляє у відкритті конституційного провадження, визнавши конституційну скаргу неприйнятною, якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги.

У Законі України «Про Конституційний Суд України» не визначено дії, які Суд вважатиме зловживанням правом на подання конституційної скарги. А. Крусян вважає, що наявне зловживання правом на подання скарги – це усвідомлена недобросовісна реалізація відповідним суб'єктом свого права на конституційну скаргу не за її призначенням, що заподіює шкоду суспільним інтересам та/ або особистим інтересам третіх осіб чи створює реальну загрозу її заподіяння за формальної правомірності подання цієї скарги [5, с. 17].

У ст. 62 Закону «Про Конституційний Суд України» зазначено підстави для відмови у відкритті конституційного провадження у справі: 1) звернення до Суду неналежним суб'єктом; 2) неналежність до повноважень Суду питань, порушених у конституційній скарзі; 3) неприйнятність конституційної скарги; 4) втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання від-

повідності Конституції України. Із метою захисту й відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватися до правовідносин, що виникли під час його чинності; 5) наявність рішення щодо того самого предмета конституційної скарги, а також ухвал Суду про відмову у відкритті конституційного провадження у справі або про закриття конституційного провадження у справі, якщо їх постановлено на підставі пунктів 1, 2 ст. 62 Закону «Про Конституційний Суд України» [1].

У період із 1 січня по 31 грудня 2021 р. в Конституційному Суді України постановлено 162 ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справах за конституційними скаргами, з них сенатами – 1, колегіями суддів – 161. Найчастіше колегії суддів та сенати Конституційного Суду України постановлювали ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справах за конституційними скаргами з підстав неприйнятності конституційної скарги, оскільки них не наведено обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону) [6, с. 74].

Конституційна скарга до Суду надсилається поштою або подається безпосередньо до Секретаріату. Секретаріат перевіряє конституційні скарги на відповідність за формою вимогам Закону «Про Конституційний Суд України» впродовж одного робочого дня з часу їх реєстрації. Конституційна скарга в разі її відповідності за формою вимогам Закону після попередньої перевірки, але не пізніше наступного робочого дня з часу реєстрації, передається судді-доповідачу згідно з розподілом.

Якщо конституційна скарга за формою не відповідає вимогам Закону «Про Конституційний Суд України», керівник Секретаріату повертає її суб'єкту права на конституційну скаргу із зазначенням, яким вимогам Закону вона не відповідає. Повернення конституційної скарги не

перешкоджає повторному зверненню до Суду з дотриманням вимог Закону «Про Конституційний Суд України».

Секретаріат здійснює підготовку попереднього висновку про наявність підстав для відкриття конституційного провадження у справі або відмови у відкритті конституційного провадження у справі за конституційними скаргами, які за формою відповідають вимогам Закону «Про Конституційний Суд України». Підготовка попереднього висновку здійснюється протягом семи робочих днів.

За результатами розгляду звернень до Суду на засіданні Колегії постановляють ухвалу про відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою. Секретар Колегії вносить пропозицію голові відповідного Сенату скликати його засідання для розгляду питань, пов'язаних із конституційним провадженням. Якщо Колегія не одноставно постановила ухвалу про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, секретар Колегії передає конституційну скаргу на розгляд Сенату для вирішення питання про відкриття конституційного провадження у справі. Одноставно постановлена ухвала Колегії про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою є остаточною (ст. 37 Закону «Про Конституційний Суд України») [1].

Суб'єкт звернення до Конституційного Суду України повинен бути повідомлений про відкриття конституційного провадження у справі в десятиденний строк із

дня постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі.

Після постановлення ухвали про відкриття конституційного провадження у справі матеріали справи оформляються Секретаріатом. Після завершення оформлення справи за пропозицією судді-доповідача у справі Голова Суду або заступник Голови Суду призначає її для розгляду на засіданні Сенату, Великої палати з метою вирішення питань про форму, строки конституційного провадження та інших організаційних питань.

Висновки. Конституційна скарга спрямована на захист прав людини. Фізичні та юридичні особи, які вважають, що застосований в остаточному судовому рішенні в їхній справі закон суперечить Конституції України, можуть подати конституційну скаргу до Конституційного Суду України. Суб'єктам права на конституційну скаргу потрібно чітко дотримуватися вимог щодо форми та змісту скарги й умов її прийнятності. Обов'язково в конституційній скарзі треба зазначити конкретні положення закону України, які потрібно перевірити на відповідність Конституції України, і конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України. Конституційна скарга повинна містити обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 25.11.2022).
2. Бесчастний В. М., Запорожець В. І. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. 3 (72). С. 9–20.
3. Запорожець В. Умови прийнятності конституційних скарг: законодавче врегулювання та практика Конституційного Суду України. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 3. С. 25–50.
4. Савчин М. Доктринальні проблеми запровадження конституційної скарги в Україні. *Право України*. 2018. № 12. С. 39–54.
5. Крусян А. Р. Актуальні питання сучасної практики впровадження конституційної скарги в Україні: теоретико-праксеологічний аналіз. *Юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 13–21.
6. Щорічна інформаційна доповідь Конституційного Суду України за 2021 р. : Затверджено Постановою Конституційного Суду України від 16 червня 2022 р. № 13-п/2022. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid.pdf> (дата звернення: 25.11.2022).

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy "Pro Konstytutsiyni Sud Ukrainy" vid 13.07.2017 r. № 2136-VIII [The Law of Ukraine "On the Constitutional Court of Ukraine" from 13.07.2017 № 2136-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> [in Ukrainian].
2. Beschastnyi, V.M., & Zaporozhets, V.I. (2020). Instytut konstytutsiinoi skarhy v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Constitutional complaint in Ukraine: current state and development prospects]. *Pravovyi chasopys Donbasu – Law journal of Donbass*, 3 (72), 9–20 [in Ukrainian].
3. Zaporozhets, V. (2020). Umovy pryiniatnosti konstytutsiinykh skarh: zakonodavche vrehuliuvannia ta praktyka Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy [Admissibility of constitutional complaints: legislative regulation and practice of the constitutional court of Ukraine]. *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava – Ukrainian journal of constitutional law*, 3, 25–50 [in Ukrainian].
4. Savchyn, M. (2018). Doktrynalni problemy zaprovadzhennia konstytutsiinoi skarhy v Ukraini [Doctrinal issues of introduction of the constitutional complaint in Ukraine]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 12, 39–54 [in Ukrainian].
5. Krusyan, A. (2019). Aktualni pytannia suchasnoi praktyky vprovadzhennia konstytutsiinoi skarhy v Ukraini: teoretyko-prakseolohichniy analiz [Current issues of the modern practice of implementing a constitutional complaint in Ukraine: theoretical and praxeological analysis]. *Yurydychnyi visnyk – Law herald*, 2, 13–21 [in Ukrainian].
6. Shchorichna informatsiina dopovid Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy za 2021 r. : Zatverdzheno Postanovoiu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 16 chervnia 2022 r. № 13-p/2022. [Annual information report of the Constitutional Court of Ukraine for 2021: Approved by the Resolution of the Constitutional Court of Ukraine from]. URL: <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/dopovid.pdf> [in Ukrainian].