

## КОНСТИТУЦІЙНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2021-2/7>

### ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ

**Бабак Максим Андрійович,**

помічник судді Запорізького апеляційного суду

ORCID ID: 0000-0001-6905-1357

*Досліджено проблематику реалізації конституційної скарги в зарубіжних країнах та її особливості й подальші перспективи розвитку в Україні. Визначено історичний досвід становлення інституту конституційної скарги та його функціонування в Україні, який, на думку автора, походить з часів встановлення правової системи Української Народної Республіки.*

*Надано аналіз розвитку конституційного судочинства та такому інструменту, як конституційне звернення, яке, на думку автора, не відповідає вимогам сьогодення в сфері захисту людських прав.*

*Сформульовано основну правову характеристику інституту конституційної скарги як індивідуалістичної форми захисту людських прав, розкрито основні передумови впровадження цього інституту в Україні.*

*Визначено, що вітчизняна модель інституту конституційної скарги здебільшого спрямована на забезпечення людських прав від свавільного втручання, забезпечення приписів Конституції України щодо неможливості їх скасування або звуження змісту та обсягу під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.*

*Надано правові висновки, що інститут конституційної скарги в Україні створений за зразками зарубіжних країн та має національні особливості, які характерні для судочинства.*

*Здійснено теоретико-правове узагальнення історичних аспектів інституту конституційної скарги, внаслідок чого виокремлено деякі проблеми діяльності такого інституту, виходячи із практики зарубіжних країн Європейського союзу.*

*З огляду на результати логіко-правового аналізу чинних нормативно-правових актів України, які регламентують діяльність інституту конституційної скарги, автором подається низька практичних пропозицій щодо вдосконалення української моделі конституційної скарги, зокрема, в площині реалізації права громадян на подання такої скарги як способу захисту.*

**Ключеві слова:** конституційна скарга, Конституційний Суд України, конституційне судочинство, конституційна юстиція, Конституція України.

#### **Babak Maksym. Historical and legal prerequisites for the introduction of the institute of constitutional complaint in Ukraine**

*The problems of realization of the constitutional complaint in foreign countries and its features and further prospects of development in Ukraine are investigated. The historical experience of formation of the institute of constitutional complaint and its functioning in Ukraine is determined, which according to the author dates back to the times of establishment of the legal system of the Ukrainian People's Republic.*

*An analysis of the development of constitutional justice and the instrument as a constitutional appeal, which in the opinion of the author does not meet the requirements of today in the field of human rights.*

*The main legal characteristics of the institute of constitutional complaint as an individualistic form of protection of human rights are formulated, the main preconditions of introduction of this institute in Ukraine are revealed.*

*It is determined that the domestic model of the institute of constitutional complaint is mainly aimed at ensuring human rights against arbitrary interference, ensuring the provisions of*

*the Constitution of Ukraine on the impossibility of their abolition or narrowing of content and scope when adopting new laws or amending existing laws.*

*Legal conclusions are given that the institute of constitutional complaint in Ukraine is created on the model of foreign countries and has national features that are characteristic of the judiciary.*

*Theoretical and legal generalization of the historical aspect of the institute of constitutional complaint is carried out, as a result of which some problems of activity of such institute are singled out, proceeding from practice of foreign countries of the European Union.*

*Given the results of logical and legal analysis of current regulations of Ukraine, which regulate the institution of constitutional complaint, the author makes a number of practical proposals to improve the Ukrainian model of constitutional complaint, in particular in terms of exercising the right of citizens to file such a complaint.*

**Key words:** *constitutional complaint, Constitutional Court of Ukraine, constitutional proceedings, constitutional justice, Constitution of Ukraine.*

**Актуальність теми.** Євроінтеграційні устремління України зумовили реформування багатьох сфер життя суспільства, держави та права, в тому числі й конституційної юстиції. Внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 року №1401-VIII було розширено конституційні положення про те, що кожна особа має можливість захищати свої людські права через конституційну скаргу – природного для демократичних країн та нового для України конституційно-правового інституту. Оскільки вивчення цього інституту в нас розпочалось нещодавно, а саме після відновлення незалежності та створення конституційної юстиції в 1996 році, то є гостра практична потреба у продовженні таких науково-дослідних пошуків.

Стверджувати, що зазначена проблема зовсім не досліджена, ми не можемо, оскільки окремі аспекти інституту конституційної скарги в Україні знайшли відображення в публікаціях таких вчених, як К.Б. Айріян, М.А. Бабак, О.М. Бориславська, М.М. Гультай, А.Р. Крусян, С.В. Ківалов, Н.В. Охотницька, Ю.С. Шемшученко та ін. Цим, однак, необхідність вивчення цієї проблеми не вичерпується, адже за межами сучасного інституту конституційної скарги залишаються історичні передумови його виникнення, розвитку та впровадження в Україні. Саме визначення цього аспекту проблеми і буде метою нашої роботи, яку ми маємо досягнути з одночасним спиранням на відповідні методи пізнання. Серед них: історико-правовий метод, який сприяв визначенню історичних основ інституту конституційної скарги в зарубіжних кра-

їнах та Україні; порівняльно-правовий, що дав можливість порівняти «статус» цього інституту у європейських країнах, екстраполювати цей досвід на Україну; формально-догматичний – за допомогою якого здійснено якісний аналіз нормативного матеріалу, а також метод правового моделювання, який був використаний під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства України відносно інституту конституційної скарги та конституційної юстиції.

**Виклад основного матеріалу.** Історія виникнення та впровадження інституту конституційної скарги в Європі та Україні безпосередньо пов'язана з історією конституційної юстиції, яка має дві основні моделі: англосаксонська (американська) та європейська (австрійська). Перша із них походить від англосаксонської правової сім'ї, де повноваженнями щодо визнання неконституційності законів або інших нормативно-правових актів наділені суди загальної юрисдикції [1, с. 439–350]. Інша модель є більш характерною для континентальної «європейської» правової сім'ї. Вона передбачає наявність спеціалізованого конституційного органу, який у більшості країн, де ця модель впроваджена, називають «конституційний суд». Ідея створення спеціалізованого органу судового конституційного контролю втілюється в Європі на початку ХХ століття як певний «виклик» на такі недоліки американської моделі, як відсутність практичного результату вирішення моментів обов'язковості судових рішень для органів законодавчої і виконавчої гілки влади, довгочасність судового провадження, обмеження суб'єктів на оскарження неконституційності нормативно-правових актів. «Європейська»,

або ж «австрійська» модель (саме в Австрії в 1920 році на основі ідеї австрійського юриста Ганса Кельзена був створений перший у світі Конституційний суд) була впроваджена не тільки на теренах континентальної Європи, а й Південної Америки (Уругвай, Бразилія), Азії (Індія, Сирія, Японія, Монголія), Африки (Алжир, Бенін) та країн Океанії [12, с. 10–12].

В Україні історичні передумови конституційної юстиції створилися ще на початку ХХ століття, за часи Української Народної Республіки (далі – УНР). Історичний досвід УНР 1917–1922 рр. свідчить, що конституційній юстиції не було приділено достатньої уваги, але певні спроби судового захисту людських прав від неконституційних нормативних актів публічної влади проявилися у намаганні створити спеціалізований суд, який би забезпечив захист людини від свавілля держави, гарантував її природні людські права. На жаль, після поразки революції та входження України до складу СРСР будь-які мрії та намагання створити органи, інституції, тим більше систему захисту людських прав, були марними. Тільки з конституційною реформою 1999 року та збереженням основних повноважень Верховної Ради УРСР та Президії УРСР передбачалося введення квазіінституції конституційного контролю – Комітету конституційного нагляду УРСР, який так і не був сформований.

Новий етап у розвитку конституційної юстиції пов'язують з відновленням незалежності України (24 серпня 1991 р.), прийняттям Конституції України (28 червня 1996 р.) та імплементацією конституційних положень у Закон України «Про Конституційний Суд України» (в редакції від 16 жовтня 1996 р.). Тільки після запровадження конституційної юстиції у 1996 році в конституційному праві з'являються наукові думки й ідеї про те, що у такому вигляді Конституційний Суд України є обмеженим та малоефективним органом для захисту людських прав.

Про це свідчать публікації провідних вітчизняних фахівців з цієї проблеми. Зокрема, Н.В. Охотницька у своїй дисертаційній роботі слушно зауважує, що меха-

нізми конституційної юрисдикції не можуть вважатися завершеними у своїй структурі через недоліки у системі конституційної юстиції (позбавлення права безпосереднього направлення індивідуальних скарг) [8, с. 173].

А.Р. Крусян також зазначає, що деякі фактори не дають можливості стверджувати, що орган конституційної юрисдикції в Україні є безперечно та бездоганно ефективним інститутом у механізмі захисту людських прав. Йдеться насамперед про фактично обмежений доступ громадян до конституційної юстиції (правосуддя), що виявляється у двох аспектах: відсутність інституту конституційної скарги та неконкретність підстав для конституційного звернення [6, с. 86].

Запровадження розгляду конституційних скарг про порушення людських прав на рівні конституційного судочинства, як вважає С.В. Ківалов, можливо, сприятиме зменшенню обсягу звернень українських громадян до Європейського суду з прав людини, що дозволить Україні вийти зі складу «лідерів» за кількістю таких звернень [3, с. 13].

Іншої, зовсім протилежної думки підтримується А.Ю. Олійник, який зазначає, що ані Конституція України, ані закон не позбавили громадянина права на звернення до Конституційного Суду, але встановлено межі, в яких фізична приватна особа повинна діяти, не доводячи до абсурду своє конституційне право на скаргу. Інакше неприборканий потік звернень фактично дезорганізував би діяльність цієї інституції та унеможливив би виконання її головного завдання – забезпечення конституційності у діяльності органів державної влади, перетворивши цю інституцію на чергове бюро з питань розгляду скарг громадян [7].

Аналіз останніх наукових публікацій з цієї проблеми дає нам підстави вважати, що під час запровадження інституту конституційної скарги треба враховувати всі позитивні та негативні риси. Ми частково погоджуємось з цим і вважаємо, що для цього треба більш детально розглянути систему фільтрації (прийнятності) конституційних скарг задля уникнення негативних наслідків від запровадження нової інституції.

Звичайно, кожна наукова думка заслуговує на увагу, має свою актуальність та практичне значення для конституційного судочинства. Така ситуація склалася, зокрема, тому, що конституційний контроль на підставі індивідуальних скарг зазвичай упроваджується через деякий час після формування конституційного суду і національної системи права.

Під час аналізу історичних і правових джерел генезис впровадження інституту конституційної скарги можливо розглядати у двох взаємопов'язаних етапах: перший етап характеризується початком конституційної реформи в Україні та прийняттям змін до Конституції України; другий етап характеризується імплементацією конституційних положень в нову редакцію Закону України «Про Конституційний Суд України» (редакція від 13 липня 2017 року) [10].

Розглянувши детально ці етапи, ми дійшли висновку, що після Революції Гідності 2013–2014 рр., а саме у 2015 році, була прийнята, на нашу думку, історична «Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», яка була схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 року. В ній, зокрема, визначається, що «судова система України та суміжні правові інститути існують для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права...» [5].

Одним з головних завдань реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів є підвищення ступеня довіри суспільства до судової влади та правових інститутів [4]. Керуючись потребою у реформуванні системи влади, особливо судової, Верховна Рада України 02 червня 2017 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, який суттєво змінив систему організації та функціональні повноваження єдиного органу конституційної юрисдикції.

З огляду на це варто підкреслити, що відповідно до зазначеного нормативно-

правового акту Конституція України була доповнена статтею 151-1 у такій редакції: «Конституційний Суд України 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 вичерпано» [9].

Аналіз цієї нової конституційної норми свідчить, що вперше на теренах незалежної України в конституційно-правовому законодавстві вводиться європейський інститут конституційної скарги.

Визнаючи цей надзвичайно важливий для нашої країни крок, водночас слід зазначити, що імплементація цього інституту та створення дієвого механізму його реалізації має свої проблемні місця. Введений змінами до Конституції України від 02 червня 2016 року, він залишався «мертвою інституцією» до 13 липня 2017 року бо Верховна Рада України так і не змогла вчасно прийняти нову редакцію Закону України «Про Конституційний Суд України», де були б закріплені нові конституційні норми. Тільки через рік з дня конституційного закріплення інституту конституційної скарги, після проведених політичних і громадських дискусій, Верховна Рада України 13 липня 2017 року змогла ухвалити новий Закон України «Про Конституційний Суд України» №2136-VIII (далі – Закон), котрий, визначивши введення на законодавчому рівні порядку реалізації права на конституційну скаргу, привів у відповідність до вимог Конституції України. Внесені до Конституції України зміни зумовили також зміни до повноважень Конституційного Суду України (ст. 7 Закону), серед яких надважливим вважаємо: «9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України» [5].

Отже, і Конституція України, і Закон основною формою звернення громадян

України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб до Конституційного Суду визнають конституційну скаргу. Вона може бути подана, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Вичерпаність національних засобів юридичного захисту є одним із важливих критеріїв прийнятності конституційної скарги. Суб'єктом конституційної скарги відповідно до ст. 56 Закону є особа (мається на увазі громадянин України, юридична особа (крім публічного права), іноземець, особа без громадянства), яка вважає, що застосований нормативно-правовий акт в остаточному судовому рішенні суперечить положенням Конституції. Згідно зі ст. 77 Закону заявники повинні дотримуватися меж допустимості (прийнятності) під час подання конституційної скарги.

**Висновки.** Синтезуючи результати здійснених дослідницьких пошуків, ми дійшли загального висновку, що впровадження інституту конституційної скарги було певним результатом історичного процесу становлення інституту конституційної юстиції в Україні. Однак тільки нещодавно український законодавець передбачив реформацію конституційного судочинства, діяльності Конституційного суду України та запровадження інституту конституційної скарги. Конституційна скарга – це певний правовий засіб, який ініціюється фізич-

ною або юридичною (крім осіб публічного права) особою в Конституційному суді України спеціальної процедури щодо захисту індивідуальних людських прав в разі, якщо права були порушені застосованим законом або іншим нормативно-правовим актом, який явно суперечить Конституції України, й всі інші правові національні механізми оскарження були вичерпані. Вітчизняна модель інституту конституційної скарги здебільшого спрямована на забезпечення людських прав, забезпечення приписів Основного Закону про неможливість їх скасування або звуження змісту та обсягу під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних.

З огляду на проведене дослідження ми пропонуємо внести зміни та доповнення до чинного законодавства України. Так, доцільно було б передбачити у Законі положення про те, що Суд, визначаючи Закон, інші акти або окремі положення неконституційними, зобов'язує державні гілки влади привести нормативно-правову базу у відповідність.

Крім того, враховуючи широкі повноваження зарубіжних моделей інституту конституційної скарги, ефективно передбачити в законодавстві виняткові моменти, коли суб'єкт може звернутися з конституційною скаргою без проходження всіх етапів судового процесу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бостан С.К., Тимченко С.М. Державне право зарубіжних країн : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 504 с.
2. Головін А. «Права людини і громадянина були дороговказом на шляху до демократії та справжнього народовладдя». URL: <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/golovakonstytuciynogo-sudu-ukrayiny-anatoliy-golovin-prava-lyudyny-i-gromadyanynabuly> (дата звернення: 24.11.2021).
3. Ківалов С.В. Захист Конституційним Судом України прав та свобод людини і громадянина: можливості та проблеми. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_61\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_2) (дата звернення: 24.11.2021).
4. Шемшученко Ю. С. та ін. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму : монографія. Київ, 2014. 262 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР зі змінами від 30 вересня 2016 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 24.11.2021).
6. Крусян А. Роль конституційної юстиції у системі сучасного українського конституціоналізму. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu\\_2011\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2011_3_14) (дата звернення: 24.11.2021).
7. Олійник А. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні. Київ : Алерта, КНТ, 2008. 472 с.
8. Охотницька Н.В. Становлення судової системи України (1991–2012 рр.): історико-правовий аспект : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2015. 212 арк.

9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209) (дата звернення: 24.11.2021).

10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року №2136-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 24.11.2021).

11. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року №275/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 24.11.2021).

12. Цимбалістий Т.О. Конституційна юстиція в Україні : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 200 с.

13. Шаповалова К.Г. Конституційна скарга у механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина. *Наше право*. 2014. № 4. С. 33–38.

#### REFERENCES:

1. Bostan S. K., Tymchenko S. M. (2005). *Derzhavne pravo zarubizhnykh krain [State law of foreign countries]*. Kyiv : Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].

2. Holovin A. (2013). Prava liudyny i hromadianyna buly dorohovkazom na shliakhu do demokratii ta spravzhnogo narodovladdia [Human and civil rights were a guide on the path to democracy and true democracy]. Retrived from <http://www.ccu.gov.ua/publikaciya/golovakonstytuciynogo-sudu-ukrayiny-anatoliy-golovin-prava-lyudyny-i-gromadyanyna-buly> [in Ukrainian].

3. Kivalov S. V. (2011). Zakhyst Konstytutsiinykh Sudom Ukrainy prav ta svobod liudyny i hromadianyna: mozhlyvosti ta problemy [Protection by the Constitutional Court of Ukraine of human and civil rights and freedoms: opportunities and problems]. Retrived from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2011\\_61\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_2) [in Ukrainian].

4. Shemshuchenko Yu., Batanov O. V., Krusyan A. R. ta in (2014). *Konstytutsiinyi protses v Ukraini ta svitovy dosvid konstytutsionalizmu [The constitutional process in Ukraine and the world experience of constitutionalism]*. Kyiv: Vidavnictvo Yuridichna dumka [in Ukrainian].

5. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR zi zminamy vid 30 veresnia 2016 roku [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996 № 254k / 96-VR as amended on September 30, 2016]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80). Retrived from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Krusian A. (2011). Rol konstytutsiinoi yustytsii u systemi suchasnoho ukrainskoho konstytutsionalizmu [The role of constitutional justice in the system of modern Ukrainian constitutionalism]. Retrived from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu\\_2011\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vksu_2011_3_14) [in Ukrainian].

7. Oliinyk A. (2008). *Konstytutsiino-pravovy mekhanizm zabezpechennia osnovnykh svobod liudyny i hromadianyna v Ukraini [Constitutional and legal mechanism for ensuring the fundamental freedoms of man and citizen in Ukraine]*. Kyiv: Alerta, KNT [in Ukrainian].

8. Okhotnytska N. V. (2015). Stanovlennia sudovoi systemy Ukrainy (1991–2012 rr.): istoryko-pravovy aspekt [Formation of the judicial system of Ukraine (1991–2012): historical and legal aspect]. Candidate's thesis. Lviv: Lvivskij derzhavnij universitet vnutrishnih sprav [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosudiv)" [Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice)"] [in Ukrainian]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19). Retrived from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> [in Ukrainian].

11. Prezydenta Ukrainy vid 20 travnia 2015 roku №275/2015 "Pro Stratehiiu reformuvannia sudoustroiu, sudochnstva ta sumizhnykh pravovykh instytutiv na 2015-2020 roky" [Decree of the President of Ukraine of May 20, 2015 №275 / 2015 "On the Strategy for Reforming the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015–2020"]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrived from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> [in Ukrainian].

12. Tsymbalistyi T.O. (2007). *Konstytutsiina yustytsiia v Ukraini [Constitutional justice in Ukraine]*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

13. Shapovalova K.H. (2014). Konstytutsiina skarha u mekhanizmi zakhystu prav ta svobod liudyny i hromadianyna [Constitutional complaint in the mechanism of protection of human and civil rights and freedoms]. *Nashe pravo - Our right*. 4, 33-38 [in Ukrainian].