

## РОЗДІЛ І

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК: 342.565.2

DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-72-3-9-20>



**Бесчастний Віктор Миколайович,**  
доктор юридичних наук,  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений юрист України  
(Конституційний Суд України, м. Київ)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4650-7371>

**Запорожець Віталій Іванович,**  
аспірант  
(Науково-дослідний інститут приватного права  
і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака  
НАПрН України, м. Київ)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3065-4382>



### ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано правове регулювання, наукові публікації, релевантну правозастосовну практику щодо функціонування в Україні інституту конституційної скарги, його ефективність для захисту гарантованих Конституцією України прав людини. Зосереджено увагу на актуальних питаннях удосконалення законодавства України та вироблення механізму реалізації запроваджених новел на практиці.

**Ключові слова:** права людини; Конституційний Суд України; конституційна скарга; забезпечувальний наказ; перегляд судового рішення за виключними обставинами; відшкодування шкоди актами і діями, що визнані неконституційними.

**Постановка проблеми.** Завдяки проведенню конституційної реформи 2016 року (щодо правосуддя) довгоочікуваний для української правової системи інститут конституційної скарги ввійшов до системи національних засобів юридичного захисту.

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

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Інститут конституційної скарги був предметом фундаментальних наукових досліджень у монографіях М. М. Гультая, колективу авторів за загальною редакцією О. В. Петришина та інших науковців.

Питанню запровадження інституту конституційної скарги в Україні приділяли увагу видатні українські правники, зокрема В. В. Городовенко, П. Б. Євграфов, А. А. Єзеров, М. І. Козюбра, А. Р. Крусян, В. В. Лемак, О. М. Литвинов, М. В. Савчин, А. О. Селіванов, О. В. Совгиря, І. Д. Сліденко, Д. С. Терлецький, В. П. Тихий, В. М. Шаповал.

З огляду на те, що інститут конституційної скарги в Україні перебуває на стадії становлення, а окремі аспекти його функціонування залишаються поза увагою правничої спільноти, він набирає актуальності та є предметом дослідження багатьох науковців.

**Метою цієї роботи** є аналіз приписів Конституції України [9], процесуального законодавства України, Закону України «Про Конституційний Суд України» [6] (далі — Закон), релевантної правозастосовної практики та наукових публікацій в аспекті дослідження функціоналу та ефективності інституту конституційної скарги в Україні щодо захисту гарантованих Конституцією України прав людини, окреслення перспектив удосконалення правового регулювання з порушених питань.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж інститут конституційної скарги набув ознак реального інструменту захисту прав людини, тривав непростий шлях дискусій і суперечностей щодо його виду й форми, які будуть найбільш оптимальними відповідно до рівня розвитку правової культури в нашій країні. Основним спірним питанням було запровадження інституту повної конституційної скарги (оскарженню підлягають усі акти публічної влади) чи її нормативної моделі (оскаржуються лише нормативні акти вищих органів державної влади).

У низці публікацій М. М. Гультая запропоновано оптимальну, на наш погляд, на нинішньому етапі розвитку країни національну модель інституту конституційної скарги, яка в консолідованому вигляді передбачає право громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб після використання 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 [3, с. 30–31].

Така модель інституту конституційної скарги певною мірою не дозволила б заблокувати роботу органу конституційного контролю, адже запровадження повної конституційної скарги нерідко призводить до перевантаженості Конституційного Суду, що призводить до недотримання строків розгляду справ тощо. На думку М. М. Гультая, значна кількість скарг, які надходять до Конституційного Суду, може спричинити невідповідність між функцією суду щодо здійснення конституційного контролю правових актів і функцією щодо формування конституційної доктрини шляхом офіційного тлумачення конституційних положень, яка є необхідною умовою для конституційного правосуддя протягом багатьох років.

Рациональним компромісом у такій ситуації виступає саме нормативна модель інституту конституційної скарги, яка виправдано обмежує кількість звернень до Конституційного Суду, сприяє розвантаженню органу конституційного контролю та забезпечує належне розмежування юрисдикції конституційних та загальних судів [2, с. 88].

Попри жваві багаторічні дискусії, конституцієдавець лише в червні 2016 року ухвалив Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [5], який набув чинності 30 вересня того ж 2016 року. Однією з головних новел конституційних змін стало запровадження в Україні інституту конституційної скарги як додаткового (субсидіарного) національного засобу юридичного захисту порушених прав.

Так, відповідно до статті 151 Основного Закону України 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.

Як убачається із наведених конституційних приписів, в Україні запроваджено «усічену» нормативну модель інституту конституційної скарги, яка пов'язана з розглядом конкретної справи в судах у системі судоустрою України. За цією моделлю оскарженню підлягає лише закон України, покладений в основу ухвалення індивідуального акта — остаточного судового рішення, тоді як таке рішення, у разі задоволення конституційної скарги, буде переглянуте вже судами системи судоустрою України у встановленому процесуальним законодавством порядку.

Така модель оскарження неповною мірою дозволяє розкрити потенціал конституційної скарги як ефективного національного засобу юридичного захисту, тому в умовах розвитку та підвищеної уваги до механізму захисту прав і свобод людини найбільш оптимальним та актуальним є запровадження нормативної моделі інституту конституційної скарги, яка передбачає можливість оскарження на предмет відповідності Конституції України (конституційності) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а в перспективі — й моделі повної конституційної скарги.

У пункті 66 доповіді «Про прямий доступ до конституційного правосуддя» Венеційська Комісія зазначає про тенденцію розвитку європейського конституціоналізму щодо здійснення конституційного контролю індивідуальних адміністративних актів і рішень суду на підставі індивідуальних скарг, адже порушення прав людини досить часто є результатом неконституційних індивідуальних актів, прийнятих чи ухвалених відповідно до конституційних нормативних актів.

Венеційська Комісія висловлюється на користь повної моделі інституту конституційної скарги не тільки тому, що він забезпечує всеосяжний захист конституційних прав, але також з точки зору субсидіарного характеру засобу правового захисту в Європейському суді з прав людини і бажання вирішувати проблеми з прав людини на національному рівні, беручи до уваги також переваження Страсбурзького суду [7].

Цілком очевидно, що в процесі реалізації європейського вектора розвитку нашої країни необхідно розвивати та удосконалювати інститут конституційної скарги, враховуючи при цьому кращі тенденції та практику розвитку європейського конституціоналізму.

Повертаючись до українських реалій, можна констатувати, що фізичні та юридичні особи (окрім юридичних осіб публічного права) отримали реальну можливість звернутися до Конституційного Суду України та оскаржити на предмет відповідності Конституції України (конституційності) закони України (їх окремі положення), що були застосовані під час судового розгляду їхніх справ.

Факт подання конституційної скарги не зумовлює автоматичного зупинення виконання остаточного рішення суду, однак у статті 78 Закону закріплено таку новелу, як видання забезпечувального наказу, який є свого роду інститутом ужиття заходів захисту прав людини.

Так, під час розгляду конституційної скарги Велика палата Конституційного Суду України у виняткових випадках із власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом.

Таким чином, попри те, що відповідно до Закону компетенцією вирішувати питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою наділені колеги суддів Конституційного Суду України та сенати Конституційного Суду України,

розглядати справи по суті — сенати Конституційного Суду України, а в разі відмови сенату Конституційного Суду України в розгляді справи на розсуд Великої палати Конституційного Суду України — Велика палата Конституційного Суду України, законодавець із незрозумілих причин наділив повноваженнями вирішувати питання щодо забезпечення конституційної скарги лише Велику палату Конституційного Суду України.

Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, а способом такого забезпечення є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Такий забезпечувальний наказ втрачає чинність із дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

Цілком справедливо критичну оцінку такому законодавчому регулюванню дають О. М. Литвинов та В. В. Богуш, які стверджують, що приписи стосовно визначення органу Конституційного Суду України, уповноваженого вживати заходів щодо забезпечення конституційної скарги шляхом встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію, потенційно нівелюватимуть ефективність усього інституту забезпечення конституційної скарги в Україні, оскільки з огляду на обмежену кількість конституційних скарг, які отримає Велика палата Конституційного Суду України для їх розгляду по суті, легітимна мета заходів щодо забезпечення конституційної скарги — необхідність запобігти незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, стане недосяжною. Крім того, слід врахувати, що такі заходи є апріорі терміновими, тому до моменту передачі конституційної скарги на розгляд Великої палати Конституційного Суду України вони можуть втратити свою актуальність [10, с. 40].

Законом прямо не передбачено право заявника звертатися з відповідним клопотанням про забезпечення конституційної скарги, хоча відсутність прямої заборони не позбавляє його можливості в тексті скарги ставити питання про необхідність ужиття забезпечувальних заходів та звертати увагу Конституційного Суду України на ті чи інші обставини, які зумовили подання такого клопотання.

Попри те, що Конституційний Суд України лише одного разу застосував цей механізм у ході розгляду конституційних скарг, закріплення в Законі можливості вжиття заходів забезпечення конституційної скарги з перспективою «розширення списку» органів Конституційного Суду України, які уповноважені на здійснення таких дій, дозволяє стверджувати, що захист прав особи набуватиме більш реального втілення та сприятиме унеможливленню настання незворотніх наслідків для заявників.

Як відомо, під час розгляду конституційної скарги Конституційний Суд України вирішує питання щодо відповідності Конституції України закону, застосованого судом під час вирішення судового спору у справі заявника. Закономірно, що за результатами розгляду конституційної скарги Конституційний Суд України приймає рішення про визнання застосованого в рішенні суду закону конституційним або ж неконституційним.

Однак, відповідно до частини третьої статті 89 Закону, якщо Конституційний Суд України, розглядаючи справу за конституційною скаргою, визнає закон України (його положення) таким, що відповідає Конституції України, але одночасно виявив, що суд застосував закон України (його положення), витлумачивши його у спосіб, що не відповідає Конституції України, то він указує на це в резолютивній частині рішення.

Висловлюються думки, що наведені приписи Закону фактично розширюють повноваження Конституційного Суду України й дають можливість розглядати питання «конституційності тлумачення» закону. На наше переконання, таке правове регулювання запроваджено з метою захисту порушених конституційних прав і свобод осіб у випадках, коли норма закону, яка є об'єктом конституційного контролю у справі за конституційною скаргою, визнана Конституційним Судом України конституційною (такою, що не порушує

чи не обмежує гарантованого Основним Законом України права), проте під час застосування оспорюваної норми судами не були враховані конституційні гарантії та принципи.

Існує цілком раціональна думка, що Конституційний Суд України має враховувати не тільки текст оспорюваного законодавчого припису, а й те, як його розуміють і застосовують на практиці. До того ж, беручи до уваги доктринальне розуміння питання правозастосування (застосування норми права), тлумачення законодавчого припису є невід'ємною складовою його застосування судами, тому таке положення слід розуміти саме в тому значенні, яке йому надають суди, зокрема Верховний Суд України, який забезпечує сталість та єдність судової практики, а його висновки є обов'язковими для врахування судами в системі судоустрою України.

Сформулювати однозначний висновок щодо правових наслідків для заявника та судів у системі судоустрою України у разі, якщо рішення Конституційного Суду України ухвалено відповідно до частини третьої статті 89 Закону, з огляду на недосконалість правового регулювання та недостатність релевантної правозастосовної практики з цих питань, не є можливим. Проте цілком закономірно, що суди в системі судоустрою України повинні застосовувати приписи закону України, який був об'єктом конституційного контролю, вже з урахуванням висновків Конституційного Суду України.

З цього приводу можна навести як приклад рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни [17]. Попри те, що в ньому немає посилань на частину третю статті 89 Закону та відповідних висновків у резолютивній частині, Конституційний Суд України фактично переглянув правову позицію Верховного Суду України, зазначивши про необхідність застосування до працівників, які працюють відповідно до укладеного контракту, положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України (щодо гарантій захисту від звільнення з ініціативи власника) та про те, що такі працівники не можуть бути звільнені в день тимчасової непрацездатності або в період перебування у відпустці, оскільки це зумовить нерівність та дискримінацію цієї категорії працівників, ускладнить їхнє становище та знизить реальність гарантій трудових прав громадян, установлених Конституцією і законами України [17].

Переглядаючи справу Т. М. Жабо за виключними обставинами у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України, Верховний Суд України у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду в постанові від 13 листопада 2019 року у справі № 545/1151/16-ц [13] застосував положення частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України вже з урахуванням висновків Конституційного Суду України.

Про важливість інституту конституційної скарги для захисту гарантованих Конституцією України прав людини свідчить закріплена процесуальним законодавством України можливість у майбутньому переглянути негативне для заявника судові рішення.

У ході проведення судової реформи та оновлення процесуального законодавства України законодавець передбачив, що встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, є підставою для перегляду конкретного судового рішення у справі особи за виключними обставинами (пункт 1 частини третьої статті 423 Цивільного процесуального кодексу України [24], пункт 1 частини третьої статті 320 Господарського процесуального кодексу України [1], пункт 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України [8]).

Варто зауважити, що процесуальним законодавством не встановлено, що рішення про неконституційність за результатами розгляду конституційної скарги може бути підставою для перегляду акта суду за виключними обставинами лише для заявника такої скарги. Тому будь-яка особа, у рішенні щодо якої застосовано неконституційний закон, може за результатами розгляду конституційної скарги звернутися до суду із заявою про перегляд негативного для себе рішення за виключними обставинами.

На думку М. І. Ставнійчук, А. А. Єзерова, В. І. Запорожця, Д. С. Терлецького, авторів праці «Конституційна скарга в діяльності адвоката», у такий спосіб законодавець мав на меті забезпечити можливість відновити попередній юридичний стан, який передував застосуванню (незастосуванню) судом у процесі вирішення справи правового акта чи його окремого положення, визнаного згодом неконституційним (конституційним).

Запровадження згідно з процесуальною реформою 2017 року інституту виключних обставин для перегляду судових рішень і визначення встановленої неконституційності (конституційності) правового акта чи його окремого положення саме як виключної обставини за такого розуміння є цілком логічними, адже відповідно до загальновизнаної в теорії та практиці юридичного процесу позиції нововиявлені обставини — це юридичні факти, які існували на час розгляду справи, але не були й не могли бути відомі ані суду, ані зацікавленим особам, призвели до порушення прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб, хоча їх подання до суду могло спричинити ухвалення іншого за змістом судового рішення [18, с. 70–71].

Такі зміни характеризуються як прогресивний крок у запровадженні інституту конституційної скарги, однак варто звернути увагу на одну суттєву проблему положень процесуального законодавства (окрім кримінального процесуального). Так, процесуальні кодекси містять приписи про можливість перегляду справи за виключними обставинами лише у випадку, якщо рішення суду ще не виконано. При цьому з огляду на те, що рішення суду набуває законної сили після апеляційного перегляду або після спливу строків апеляційного оскарження в разі неподання апеляційної скарги, існує велика вірогідність того, що рішення вже буде виконане до ухвалення рішення Конституційним Судом України, що може суттєво ускладнити реалізацію приватної мети суб'єкта права на конституційну скаргу «*restitutio in integrum*» (відновлення стану, що існував до порушення права).

Без сумніву, врегульовуючи в такий спосіб питання щодо відновлення прав особи, законодавець враховував принцип обов'язковості судового рішення до виконання (пункт 9 частини другої статті 129, частини перша й друга статті 129 Конституції України), презумпцію конституційності законів, на підставі яких суд розглядав справу. Отже, перегляд ще не виконаного судового рішення за виключними обставинами відповідає принципів «*res judicata*» (остаточності судового рішення) як складової верховенства права, адже не призводить до можливого порушення прав інших учасників справи, третіх осіб, пов'язаних із наслідками ухвалення та виконання рішення, а застереження «якщо рішення суду ще не виконано» спрямоване на забезпечення правової безпеки й визначеності в державі.

Однак, як слушно зазначають М. І. Ставнійчук, А. А. Єзеров, В. І. Запорожець та Д. С. Терлецький, з точки зору повноти та ефективності захисту конституційних прав суб'єкта права на конституційну скаргу, який спромігся отримати рішення Конституційного Суду України про визнання застосованого судом закону України чи його положення неконституційним, таке застереження (якщо рішення суду ще не виконано) є критичним [18, с. 73–74].

Існує думка, що суспільний інтерес в усуненні сумніву в законності та обґрунтованості судового рішення переважає над суспільним інтересом, що виявляється в дотриманні принципу юридичної визначеності («*res judicata*»). У разі конкуренції між правильним і стабільним перевагу слід надавати першому. Для усунення цього сумніву судові рішення, навіть те, що набрало законної сили, може бути переглянуте за заявою учасника справи або іншої зацікавленої особи, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки [4, с. 119].

У контексті згаданого слід також навести висновок Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, сформульований у постанові від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18 [12], за яким не може вважатися невиконаним рішення, що набрало законної сили, яким у задоволенні позову відмовлено, оскільки воно не

передбачає примусового виконання. Така інтерпретація правових норм судом, який за законом покликаний забезпечувати єдність та сталість судової практики, по суті, нівелює право особи на перегляд свого рішення за виключними обставинами в разі встановлення Конституційним Судом України неконституційності (конституційності) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, а отже й реалізацію приватної мети суб'єкта права на конституційну скаргу.

Слушною є думка А. А. Єзерова, який зазначає, що граматичне тлумачення словосполучення «якщо рішення суду ще не виконане» дає підстави для висновку, що йдеться про рішення, яке підлягає виконанню (тобто резолютивна частина рішення містить зобов'язання вчинити певну дію, ухвалити рішення, сплатити гроші тощо), але на момент подання заяви про перегляд воно не виконане (ще не виконане). Виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин [4, с. 121].

Ще однією імовірною перепоною на шляху до перегляду рішення, в якому суд застосував неконституційну норму, може бути практика застосування судами системи судової структури України приписів частини другої статті 152 Конституції України, згідно з якими закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлене самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Це означає, що рішення Конституційного Суду України діють за принципом «ex tunc». Інакше кажучи, правовий акт, визнаний Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України, втрачає чинність і не підлягає застосуванню лише з дня ухвалення відповідного рішення, а оскільки ні Конституція України, ні Закон, ні процесуальні кодекси не передбачають застосування принципу «ex tunc» (надання «зворотної дії» рішенням Конституційного Суду України), то суди системи судової структури під час перегляду судового рішення за виключними обставинами застосовують положення законодавства, яке є чинним на момент виникнення спірних правовідносин (у тому числі й норм, які були визнані неконституційними).

Про це свідчить поширена релевантна правозастосовна практика, відображена, зокрема, в ухвалах Восьмого апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2019 року у справі № 809/562/18 [21], Харківського окружного адміністративного суду від 13 червня 2019 року у справі № 820/4392/18 [22] та від 18 червня 2019 року у справі № 520/879/19 [23].

Разом з тим у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду України від 5 вересня 2019 року у справі № 638/9278/16-ц [16] суд по-іншому застосовує норми статті 152 Конституції України, адже визнає неправомірними дії органу державної влади, вчинені на підставі чинної (на момент таких дій) норми закону, яка була визнана неконституційною рішенням Конституційного Суду України, у зв'язку з її подальшим визнанням такою, що не відповідає Основному Закону України (тобто не застосовує таку норму закону щодо відносин, які виникли до ухвалення відповідного рішення Конституційним Судом України).

Незважаючи на переважно «негативну» для заявників практику, суди в системі судової структури все ж прагнуть віднайти оптимальний механізм вирішення порушених питань на практиці. Про це свідчить ухвала Верховного Суду України у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 2 червня 2020 року у справі № 910/30/19 [20], у якій суд констатував виключну правову проблему щодо дії рішень Конституційного Суду України в часі для перегляду судових рішень за виключними обставинами. Цією ухвалою Верховний Суд України у складі колегії суддів Касаційного господарського суду постановив передати

справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду України для формування єдиної правозастосовної практики з цих питань.

Установлена Конституційним Судом України неконституційність правового акта чи його окремого положення зумовлює настання й інших юридичних наслідків для осіб, щодо яких застосовано цей акт. Так, відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами й діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Приписи статті 152 Конституції України відсилають до закону України, який Верховна Рада України мала ухвалити більше 20 років тому для визначення порядку такого відшкодування, алгоритму обчислення завданої шкоди, строків та джерел фінансування, органів, відповідальних за здійснення визначених процедур та контроль за їх виконанням, порядку оскарження рішень таких органів тощо. У той час, коли законодавець не виконує свого позитивного обов'язку щодо ухвалення відповідного закону, суди в окремих категоріях справ досить активно застосовують положення частини третьої статті 152 Конституції України як норму прямої дії і вирішують справи по суті заявлених вимог, про що свідчить релевантна правозастосовна практика, зокрема постанови Вінницького апеляційного суду від 15 січня 2019 року у справі № 127/18664/18 [14], Запорізького апеляційного суду від 16 травня 2019 року у справі № 335/13280/18 [15], Апеляційного суду Хмельницької області від 27 вересня 2018 року у справі № 686/6719/18 [11].

Як зазначає Д. С. Терлецький, постанова Великої Палати Верховного Суду України від 5 червня 2019 року у справі № 686/23445/17 докорінно змінює усталений підхід до процесуальних аспектів застосування положення частини третьої статті 152 Конституції України й має фундаментальне значення для формування подальшої правозастосовної практики.

Велика Палата Верховного Суду України скасувала всі постановлені судові рішення та закрила провадження у справі, оскільки спори, пов'язані з проходженням публічної служби, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства.

Інакше кажучи, згідно з позицією Великої Палати Верховного Суду України вимогу відшкодувати матеріальну шкоду, завдану визнаним неконституційним актом, що заявлена особою, яка обіймала посаду публічної служби, суди мають розглядати в порядку адміністративного судочинства. Яким чином наведена позиція узгоджується з приписами частини п'ятої статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України, якою визначено похідний від публічно-правового спору характер вимог про відшкодування шкоди, достеменно відомо, напевно, лише Великій Палаті Верховного Суду України. Характерно, що порушення правил юрисдикції не були ані головним, ані, мало того, єдиним аргументом особи, яка подала касаційну скаргу. Насамперед ішлося про неприпустимість застосування до спірних правовідносин положень статті 1175 Цивільного кодексу України та виключно перспективний характер дії рішень Конституційного Суду України, що унеможливило здійснення права на відшкодування завданої шкоди. Однак замість пошуку відповідей на складні питання Велика Палата Верховного Суду зробила «хід конем» [19].

Еволюція механізму захисту прав людини та його суспільна значимість зумовили стрімку динаміку розвитку інституту конституційної скарги та, відповідно, збільшення кількості, а найголовніше — покращення якості поданих конституційних скарг до Конституційного Суду України, яких на сьогодні подано вже більше двох тисяч. Попри те, що більшість із них після попередньої перевірки Секретаріатом Конституційного Суду України повернуто через невідповідність вимогам Закону, за багатьма конституційними скаргами відмовлено у відкритті конституційного провадження колегіями та сенатами Конституційного Суду України, все ж за 32 конституційними скаргами Конституційний Суд України ухвалив 19 рішень.



Показово, що в деяких випадках Конституційний Суд України ухвалював одне рішення за декількома клопотаннями, що розглядалися в об'єднаному провадженні. Це свідчить про значний суспільний інтерес до певних проблем, із якими звертаються суб'єкти права на конституційну скаргу до Конституційного Суду України, зокрема найчастіше ставляться питання щодо порушення права на соціальний захист та права на судовий захист, гарантованих приписами статей 46, 55 Конституції України.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що довгоочікувані зміни в українській правовій системі в частині запровадження інституту конституційної скарги покликані покращити її, а для осіб, щодо яких судами застосовано неконституційні законодавчі акти, — відновити справедливість у кожній конкретній справі та надати досить широкі можливості для захисту гарантованих Конституцією України прав людини.

Актуальними на сьогодні є питання вдосконалення конституційного та законодавчого регулювання щодо предмета конституційного контролю за конституційною скаргою, заходів забезпечення конституційної скарги, окремих аспектів, пов'язаних із виконанням рішень Конституційного Суду України, а також вироблення оптимального механізму реалізації запроваджених новел на практиці.

У зв'язку з цим виникає потреба окремого ґрунтовного аналізу цих та інших питань, пов'язаних із функціонуванням в Україні інституту конституційної скарги. Ці питання отримають свій розвиток та будуть відображені в подальших публікаціях.

#### Список використаних джерел

1. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. С. 56.
2. Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя : курс лекцій. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 269 с.
3. Гультай М. М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1. С. 24–33.
4. Єзеров А. А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2020. № 3. С. 112–124.
5. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 7.
6. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 6.
7. Исследование о прямом доступе к конституционному правосудию: Венецианская комиссия, CDL-AD(2010)039rev, 27 ноября 2011 года. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2010\)039rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)039rev-rus) (дата звернення: 12.07.2020).
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Литвинов О. М., Богуш В. В. Інституційний механізм забезпечення конституційної скарги в Україні: концептуальні проблеми. *Проблеми законності : збірник наукових праць*. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2018. № 141. С. 34–42.
11. Постанова Апеляційного суду Хмельницької області від 27 вересня 2018 року у справі № 686/6719/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76794534> (дата звернення: 10.07.2020).
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86387767> (дата звернення: 21.06.2020).
13. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 13 листопада 2019 року у справі № 545/1151/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86173768> (дата звернення: 30.06.2020).

14. Постанова Вінницького апеляційного суду від 15 січня 2019 року у справі № 127/18664/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79188580> (дата звернення: 10.07.2020).
15. Постанова Запорізького апеляційного суду від 16 травня 2019 року у справі № 335/13280/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81781981> (дата звернення: 10.07.2020).
16. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 5 вересня 2019 року у справі № 638/9278/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84182602> (дата звернення: 10.07.2020).
17. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України 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(П)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-19#Text> (дата звернення: 12.07.2020).
18. Ставнійчук М. І., Єзеров А. А., Запорожець В. І., Терлецький Д. С. Конституційна скарга в діяльності адвоката. Х.: Фактор, 2019. 96 с.
19. Терлецький Д. С. Ход конем. Возмещение ущерба от неконституционных актов. URL: <https://www.liga.net/politics/opinion/hod-konem-vozmeschenie-uscherba-ot-nekonstitutsionnyh-aktov> (дата звернення: 10.06.2020).
20. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 2 червня 2020 року у справі № 910/30/19. URL: [http://reyestr.court.gov.ua/Review/89767998?fbclid=IwAR2g78ucGQBg-CS76p352JpCS0nOCEw3lx4sy4lgX2vQDPp82cb8O\\_xfXAE](http://reyestr.court.gov.ua/Review/89767998?fbclid=IwAR2g78ucGQBg-CS76p352JpCS0nOCEw3lx4sy4lgX2vQDPp82cb8O_xfXAE) (дата звернення: 29.06.2020).
21. Ухвала Восьмого апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2019 року у справі № 809/562/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82383580> (дата звернення: 29.06.2020).
22. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 13 червня 2019 року у справі № 820/4392/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82374842> (дата звернення: 29.06.2020).
23. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 18 червня 2019 року у справі № 520/879/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82443756> (дата звернення: 29.06.2020).
24. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.

## References

1. *Hospodarskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy* [Commercial Procedural Code] vid 6 lystopada 1991 roku № 1798-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1992. № 6. S. 56 [in Ukrainian].
2. Hultai, M. M. *Konstytutsiina skarha u mekhanizmi dostupu do konstytutsiinoho pravosuddia : kurs lektsii* [Constitutional complaint in the mechanism of access to constitutional justice: a course of lectures]. Kyiv: Tsentri uchbovoi literatury, 2019. 269 s. [in Ukrainian].
3. Hultai, M. M. *Povna chy normativna konstytutsiina skarha: poshuk natsionalnoi modeli* [Complete or normative constitutional complaint: search for a national model]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2013. № 1. S. 24–33 [in Ukrainian].
4. Yezerov, A. A. *Nekonstytutsiinist zakonu yak pidstava dlia perehliadu sudovykh rishen za vykliuchnyimi obstavynamy v administratyvnomu sudochnstvi* [Unconstitutionality of the law as a basis for review of court decisions in exceptional circumstances in administrative proceedings]. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*. 2020. № 3. S. 112–124 [in Ukrainian].
5. *Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo pravosuddia)* [About modification of the Constitution of Ukraine (concerning justice)] : *Zakon Ukrainy* vid 2 chervnia 2016 roku № 1401–VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. № 28. St. 7 124 [in Ukrainian].
6. *Pro Konstytutsiinyi Sud Ukrainy* [About the Constitutional Court of Ukraine] : *Zakon Ukrainy* vid 13 lypnia 2017 roku № 2136–VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2017. № 35. St. 6 [in Ukrainian].
7. *Issledovanie o pryamom dostupe k konstitucionnomu pravosudiyu: Venecijskaya komissiya* [Study on Direct Access to Constitutional Justice: Venice Commission], CDL-AD(2010)039rev, 27 noyabrya 2011 goda. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD\(2010\)039rev-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)039rev-rus) (data zvernennia: 12.07.2020) [in Russian].

8. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine] vid 6 lypnia 2005 roku № 2747–IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2005. № 32. St. 1918 [in Ukrainian].
9. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
10. Lytvynov, O. M., Bohush, V. V. (2018). Instytutsiinyi mekhanizm zabezpechennia konstytutsiinoi skarhy v Ukraini: kontseptualni problemy. *Problemy zakonnosti : zbirnyk naukovykh prats* [Institutional mechanism for ensuring a constitutional complaint in Ukraine: conceptual problems]. Kharkiv: Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho. № 141. S. 34–42 [in Ukrainian].
11. Postanova Apeliatsiinoho sudu Khmelnytskoi oblasti vid 27 veresnia 2018 roku u spravi № 686/6719/18 [Resolution of the Court of Appeal of Khmelnytsky region of September 27, 2018 in the case № 686/6719/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76794534> (data zvernennia: 10.07.2020) [in Ukrainian].
12. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 17 hrudnia 2019 roku u spravi № 808/2492/18 [Resolution of the Supreme Court in the composition of the panel of judges of the Administrative Court of Cassation of December 17, 2019 in the case № 808/2492/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86387767> (data zvernennia: 21.06.2020) [in Ukrainian].
13. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Pershoi sudovoi palaty Kasatsiinoho tsyvilnoho sudu vid 13 lystopada 2019 roku u spravi № 545/1151/16-ts [Resolution of the Supreme Court in the composition of the panel of judges of the First Judicial Chamber of the Civil Court of Cassation of November 13, 2019 in case № 545/1151/16-ts]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86173768> (data zvernennia: 30.06.2020) [in Ukrainian].
14. Postanova Vinnytskoho apeliatsiinoho sudu vid 15 sichnia 2019 roku u spravi № 127/18664/18 [Resolution of the Vinnytsia Court of Appeal of January 15, 2019 in case № 127/18664/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79188580> (data zvernennia: 10.07.2020) [in Ukrainian].
15. Postanova Zaporizkoho apeliatsiinoho sudu vid 16 travnia 2019 roku u spravi № 335/13280/18 [Resolution of the Zaporizhia Court of Appeal of May 16, 2019 in case № 335/13280/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81781981> (data zvernennia: 10.07.2020) [in Ukrainian].
16. Postanova Kasatsiinoho tsyvilnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu vid 5 veresnia 2019 roku u spravi № 638/9278/16-ts [Resolution of the Civil Court of Cassation of the Supreme Court of 5 September 2019 in case № 638/9278/16-ц]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84182602> (data zvernennia: 10.07.2020) [in Ukrainian].
17. Rishennia Druhoho senatu Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinoiu skarhoiu Zhabo Tetiany Maksymivny shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) polozhen chastyny tretioi statti 40 Kodeksu zakoniv pro pratsiu Ukrainy [Decision of the Second Senate of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional complaint of Zhabo Tetyana Maksymovna regarding the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of part three of Article 40 of the Labor Code of Ukraine] vid 4 veresnia 2019 roku № 6-r(II)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-19#Text> (data zvernennia: 12.07.2020) [in Ukrainian].
18. Stavniichuk, M. I., Yezerov, A. A., Zaporozhets, V. I., Terletskyi, D. S. (2019). Konstytutsiina skarha v diialnosti advokata [Constitutional complaint in the activities of a lawyer]. Kh.: Faktor. 96 s. [in Ukrainian].
19. Terleckij, D. S. Hod konem. Vozmeshchenie ushcherba ot nekonstitucionnyh aktov [Knight's move. Compensation for damage from unconstitutional acts]. URL: <https://www.liga.net/politics/opinion/hod-konem-vozmeshchenie-uscherba-ot-nekonstitutsionnyh-aktov> (data zvernennia: 10.06.2020) [in Russian].
20. Ukhvala Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Kasatsiinoho hospodarskoho sudu vid 2 chervnia 2020 roku u spravi № 910/30/19 [Judgment of the Supreme Court in the composition of the panel of judges of the Commercial Court of Cassation of June 2, 2020 in the case № 910/30/19]. URL: [http://reyestr.court.gov.ua/Review/89767998?fbclid=IwAR2g78ucGQBg-CS76p352JpCS0nOCEw3lx4sy4lgX2vQDPp82cb8O\\_xfXAE](http://reyestr.court.gov.ua/Review/89767998?fbclid=IwAR2g78ucGQBg-CS76p352JpCS0nOCEw3lx4sy4lgX2vQDPp82cb8O_xfXAE) (data zvernennia: 29.06.2020) [in Ukrainian].
21. Ukhvala Vosmoho apeliatsiinoho administratyvnoho sudu vid 6 chervnia 2019 roku u spravi № 809/562/18 [Judgment of the Eighth Administrative Court of Appeal of 6 June 2019 in case № 809/562/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82383580> (data zvernennia: 29.06.2020) [in Ukrainian].

22. Ukhvala Kharkivskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu vid 13 chervnia 2019 roku u spravi № 820/4392/18 [Decision of the Kharkiv District Administrative Court of June 13, 2019 in the case № 820/4392/18]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82374842> (data zvernennia: 29.06.2020) [in Ukrainian].

23. Ukhvala Kharkivskoho okruzhnoho administratyvnoho sudu vid 18 chervnia 2019 roku u spravi № 520/879/19 [Decision of the Kharkiv District Administrative Court of June 18, 2019 in case № 520/879/19]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82443756> (data zvernennia: 29.06.2020) [in Ukrainian].

24. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Civil Procedure Code of Ukraine] vid 18 bereznia 2004 roku № 1618–IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 40–41, 42. St. 492 [in Ukrainian].

**Beschastnyi Victor,**

Doctor of Law,

Doctor of Public Administration,

Professor, Honored lawyer of Ukraine

(Constitutional Court of Ukraine, Kyiv)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4650-7371>

**Zaporozhets Vitaliy,**

Aspirant

(Institute of Private Law and Entrepreneurship named after the

Academician F. G. Burchak of National Academy of Law of Ukraine, Kyiv)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3065-4382>

## **CONSTITUTIONAL PLAINT IN UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

*The article deals with the analysis of the legal regulation, scientific publications, and relevant law enforcement practice regarding the functioning of the institute of constitutional complaint in Ukraine, its effectiveness for the protection of human rights guaranteed by the Constitution of Ukraine. The attention is focused on topical issues of improving the legislation of Ukraine and developing a mechanism for implementing the introduced novelties in practice. Due to the constitutional reform (regarding justice), the institution of a constitutional complaint was included in the system of national remedies of the legal protection. The institute of constitutional complaint in Ukraine has only taken the first steps towards gaining its leading place in the system of national remedies of the legal protection. The main controversial issue was the introduction of a full constitutional complaint (where any acts of public authority are subject to appeal) or its normative model (only normative acts of higher state authorities are appealed). The rational compromise in such a situation is the normative constitutional complaint, which justifiably limits the number of appeals to the Constitutional court, contributes to the unloading of the constitutional review body. The changes in the Ukrainian legal system regarding the introduction of the institution of a constitutional complaint are undoubtedly designed to change its face. At the same time, the issues of improving the constitutional and legislative regulation on the subject of constitutional control over the constitutional complaint are relevant today. The issues of measures to ensure the constitutional complaint, certain aspects related to the implementation of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine are important too.*

**Key words:** human rights; the Constitutional Court of Ukraine; constitutional complaint; interim order, review of the court decision in exceptional circumstances; compensation for damage by acts and actions declared unconstitutional.

Надійшла до редколегії 10.08.2020

**Зразок для цитування:**

Бесчастний В. М., Запорожець В. І. Інститут конституційної скарги в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Правовий часопис Донбасу*. 3 (72). 2020. С. 9—20. DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2020-72-3-9-20>