

## Конституційна скарга: у пошуках балансу між публічним та приватним інтересом

### В. Бесчастний

доктор юридичних наук,  
доктор наук з державного управління, професор,  
керівник Секретаріату Конституційного Суду України

### Д. Терлецький

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### В. Запорожець

аспірант Науково-дослідного інституту приватного права  
і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України,  
завідувач Відділу попередньої перевірки конституційних скарг  
Секретаріату Конституційного Суду України

---

*У статті розглядаються проблемні аспекти механізму захисту прав особи за допомогою індивідуальної конституційної скарги. Наголошується на виконанні позитивного обов'язку держави і необхідності прийняття спеціального закону, який має визначати порядок та умови відшкодування шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними.*

**Ключові слова:** індивідуальна конституційна скарга, права і свободи людини і громадянина, Конституційний Суд України, забезпечувальний наказ.

Запровадження в результаті конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року<sup>1</sup> конституційної скарги — цілком нового для України юридичного засобу захисту конституційних прав особи — стало чи не найбільш обговорюваним нововведенням у контексті реалізованих змін правового статусу Конституційного Суду України (далі — КСУ).

Така прискіплива увага до конституційної скарги є абсолютно виправданою. Упродовж двадцяти років юрисдикційної діяльності КСУ фізичні та юридичні особи не мали права ініціювати вирішення питання щодо відповідності Конституції України жодних правових актів. Єдина доступна фізичним та юридичним особам до 30 вересня 2016 року — дня набрання чинності змінами до Конституції України — форма звернення до КСУ (конституційне звернення) дозволяла клопотати лише про офіційне тлумачення Конституції України та законів України. І хоча здійснення права на конституційне звернення було прямо обумовлено наявністю

---

<sup>1</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади<sup>1</sup>, рішення КСУ за результатами розгляду конституційних звернень не мали впливу на остаточні судові рішення. Адже надане КСУ офіційне тлумачення Конституції України та законів України не було віднесене процесуальним законодавством України до підстав для перегляду остаточних судових рішень.

Наведене, звісно, не заперечує тієї значущої ролі, яку КСУ відігравав у національному механізмі забезпечення прав і свобод особи і до конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року, однак пояснює, чому конституційне звернення ніколи не сприймалося як дієвий засіб юридичного захисту конституційних прав і свобод певної особи у зв'язку із певною судовою справою.

Натомість із запровадженням в Україні конституційної скарги, яке стало, серед іншого, результатом змістовних академічних досліджень<sup>2</sup> та тривалої експертної дискусії<sup>3</sup>, видається, що ситуація, яка склалася, мала докорінно змінитися.

Річ у тім, що здійснення гарантованого кожному права на звернення з конституційною скаргою до КСУ прямо і нерозривно пов'язане із певною судовою справою. Позаяк згідно зі статтею 151<sup>1</sup> Конституції України за конституційною скаргою особи на відповідність Конституції України може бути перевірений лише закон України, застосований в остаточному судовому рішенні в її справі. При цьому в конституційній скарзі відповідно до пункту 6 частини другої статті 55 Закону України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII «Про Конституційний Суд України»<sup>4</sup> особа має вказати, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на її думку, зазнало порушення внаслідок застосування судом закону України.

Аналіз наведених положень, на наше переконання, доводить, що запроваджена в Україні 2016 року модель конституційної скарги покликана забезпечу-

<sup>1</sup> Див. статтю 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96–ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-vr#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>2</sup> Айріян К. Б. Конституційна скарга як форма звернення до органу конституційної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М-во внутр. справ України, Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2015. 20 с.; Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя / НАПРН України, НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування. Харків : Право, 2013. 422 с.; Інститут конституційної скарги як засіб захисту основних прав і свобод: порівняльно-правовий аналіз / М. М. Гецько та ін. ; за заг. ред. М. М. Гецько, Ю. М. Бисаги, Д. М. Белова; М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Ужгор. нац. ун-т». Ужгород : Гельветика, 2015. 225 с.; Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Сergyгіна, І. І. Бодрова. Київ : Атіка-Н, 2010. 108 с.

<sup>3</sup> Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). Минск : БДП, 2010. 176 с.; Захист прав людини органами конституційної юрисдикції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 16 вересня 2011 р.) / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. Київ : Логос, 2011. 400 с.; Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні : збірка тез (м. Київ, 18 грудня 2015 р.) / Конституц. Суд України ; за заг. ред. Ю. В. Бауліна. Київ : ВАІТЕ, 2016. 186 с.; Конституційний полілог. 20 років Конституції України: суспільство і влада в конституційному процесі : збірка тез міжнар. наук.-практ. конф. Київ : ВАІТЕ, 2016. 400 с.

<sup>4</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n685> (дата звернення: 05.03.2021).

вати пряме звернення особи з метою захисту її конституційних прав до органу конституційної юрисдикції у зв'язку із конкретною судовою справою. З цієї причини видається беззаперечним, що особа, яка після вичерпання інших національних засобів юридичного захисту звертається до КСУ, керується природним прагненням домогтися у подальшому відновлення її порушених конституційних прав, зокрема шляхом перегляду остаточного судового рішення в її справі та відшкодування державою шкоди, завданої їй у результаті застосування судом неконституційного закону України.

Утім, зважаючи на відсутність у КСУ подібних повноважень, саме лише вирішення КСУ справи за конституційною скаргою не може задовольнити такі прагнення. Являючи собою юридичний засіб захисту конституційних прав особи субсидіарного та виключного характеру, конституційна скарга набуває для особи-заявника практичної цінності не як така, а у системно-функціональному зв'язку з іншими засобами юридичного захисту.

Водночас функціональне призначення конституційної скарги вочевидь виходить за межі захисту конституційних прав певної особи та має інтерпретуватися більш широко — як один із засобів забезпечення конституційного правопорядку в державі.

Утвердження конституційно закріплених цінностей і принципів, зокрема принципів відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів, забезпечення їх змістової і формальної відповідності Конституції України тощо, — наведені та інші загальнозначущі наслідки вирішення КСУ справ за конституційними скаргами є безсумнівними. Інакше кажучи, право громадян на конституційну скаргу слід сприймати не тільки як «правовий інструмент захисту конституційних прав і свобод, а й як орієнтир для держави, що зобов'язана дбати про людину, сприяти формуванню громадянського суспільства і відповідати за його безпеку»<sup>1</sup>.

Поділяючи таку позицію, вважаємо, що «двоєдине» функціональне призначення конституційної скарги у правовому регулюванні, однак, не повинно заперечувати або підмінити її первинного значення — юридичного засобу захисту конституційних прав конкретної особи.

У такому аспекті, природно, передусім ідеться про правові наслідки рішення КСУ за конституційною скаргою для остаточного судового рішення у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Аналіз цього питання нерозривно пов'язаний із нормативно визначеною дією у часі актів КСУ в цілому і щодо рішень за конституційними скаргами зокрема.

КСУ наділений повноваженням визнавати закони та у передбачених випадках інші акти неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (частина перша статті 152 Конституції України).

Рішення та висновки КСУ в силу приписів статті 151<sup>2</sup> Конституції України не потребують підтверджень з боку будь-яких органів державної влади, а обов'язок

<sup>1</sup> Селіванов А., Євграфов П. Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності. *Право України*. 2003. № 4. С. 84.

їх дотримання є вимогою Конституції України, яка має найвищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів.

Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України (в редакції Закону України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»<sup>1</sup>) закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Це означає, враховуючи юридичні позиції, викладені в Рішенні КСУ у справі про порядок виконання рішень КСУ<sup>2</sup>, що неконституційний правовий акт (його положення) втрачає чинність і не підлягає застосуванню або з дня ухвалення відповідного рішення, або, як виняток, з певного моменту в майбутньому, який КСУ правомочний визначити своїм рішенням.

Такий підхід, який не викликає заперечень, унеможлиблює «перенесення» втрати чинності правовим актом, повністю або в окремій частині, у минуле, коли такий акт, набравши чинності, регулював правові відносини і, отже, підлягав застосуванню. І саме така змістовно-темпоральна інтерпретація категорії «втрата чинності», як видається, була закладена КСУ у рішеннях у справі про порядок виконання своїх рішень.

Водночас Конституція України не визначає юридично значущі наслідки встановленої неконституційності правового акта повністю чи в окремій частині, застосованого судом при вирішенні справи, для постановлених, включно з остаточними, судових рішень.

Натомість такі наслідки закріплює чинне процесуальне законодавство<sup>3</sup>: встановлена неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, визначена як виключна підстава для перегляду остаточного судового рішення.

Чи відповідає за своєю суттю такий підхід принципу правової визначеності, адже обмежується один із його складників — *res judicata*, згідно з яким жодна зі сторін не має права домагатися перегляду остаточного і обов'язкового рішення лише з метою повторного слухання справи і постановлення нового рішення?

<sup>1</sup> Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-00#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>3</sup> Див. пункт 1 частини третьої статті 320 Господарського процесуального кодексу України від 6 листопада 1991 року № 1798–XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення: 05.03.2021); пункт 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747–IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 05.03.2021); пункт 1 частини третьої статті 423 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року № 1618–IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 05.03.2021); пункт 1 частини третьої статті 459 Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року № 4651–VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n2547> (дата звернення: 05.03.2021).

Сутнісну основу принципу правової визначеності — складника верховенства права, його обов'язкової умови й кінцевого результату<sup>1</sup> — становить ідея, за якою закон повинен бути зрозумілим настільки, аби забезпечити осіб, які підпадають під його дію, засобами регулювання власної поведінки та захисту від свавільного використання публічної влади<sup>2</sup>.

Конституювання в умовах правової дійсності простору індивідуальної свободи і меж здійснення публічної влади немислиме без передбачуваності — однієї з «чеснот» верховенства права<sup>3</sup>, однієї з найважливіших речей, якої очікують люди від закону<sup>4</sup>. Разом з тим зводити принцип правової визначеності до значення «запобіжника» непередбачуваного і лише тому — свавільного використання публічної влади, вкрай небезпечно.

Загалом люди очікують, щоб юридично значущі рішення були з високою ймовірністю передбачувані і, водночас, з високою ймовірністю прийнятними з моральної точки зору. *Ceteris paribus*, чим вищим є ступінь передбачуваності, тим вищим для особи є шанс результативно спланувати власне життя. І, *ceteris paribus*, чим вищим є ступінь моральної прийнятності юридично значущих рішень, тим вищим для особи є шанс зробити сплановане в такий спосіб життя задовільним. Адже особа очікує бути здатною планувати задовільне життя<sup>5</sup>.

Тому принцип правової визначеності не може сприйматися усупереч презумпції свободи чи принципу людської гідності<sup>6</sup> і передбачає пошук балансу між передбачуваністю та прийнятністю. Будучи пов'язаним із захистом легітимних очікувань особи, він утворює концептуальну шкалу вимірювання та збалансування формальної та змістовної справедливості, публічного та приватного інтересу при прийнятті та реалізації владних рішень.

Враховуючи наведені вище міркування, переконані, що законодавчо запроваджений підхід узгоджується із принципом правової визначеності, позаяк забезпечує змістовну, а не формальну справедливість, а передбачуваність права не є тотожною безкарності влади. Тому дилема «передбачуваність — прийнятність» має вирішуватися на користь останньої.

Важливо також вказати, що впровадження в результаті процесуальної реформи 2017 року<sup>7</sup> інституту виключних обставин для перегляду судових рішень і визначення встановленої неконституційності правового акта чи його окремого положення саме як виключної обставини за такого розуміння є цілком логічним.

<sup>1</sup> Хайек Ф. А. Дорога к рабству / пер. с англ. Москва : Новое издательство, 2005. С. 90–91; Фуллер Лон Л. Мораль права / пер. с англ. Москва : ИРИСЭН, 2007. С. 53–59.

<sup>2</sup> Fenwick M., Wrback S. «The Shifting Meaning of Legal Certainty» in Fenwick M., Wrback S. (eds), *Legal Certainty in a Contemporary Context* (Springer 2016) 1–2.

<sup>3</sup> Raz J. *The Law's Own Virtue*; (2019) 39(1) *Oxford Journal of Legal Studies* 2.

<sup>4</sup> Bingham T. *The Rule of Law* (Allen Lane 2010) 38.

<sup>5</sup> Peczenik A. *On Law and Reason* (Springer 2008) 25–26.

<sup>6</sup> Bingham T. *The Rule of Law* (Allen Lane 2010) 67.

<sup>7</sup> Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19/conv#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

Відповідно до загальноновизнаної у теорії та практиці юридичного процесу позиції нововиявлені обставини — це юридичні факти, що існували на момент розгляду справи в суді й мали істотне значення для її правильного вирішення, але не були і не могли бути відомі ні суду, ні заінтересованим особам, спричинили порушення прав і законних інтересів фізичних або юридичних осіб, а будучи виявлені після набуття судовими рішеннями законної сили виступають підставами для їх перегляду<sup>1</sup>.

Натомість виключні обставини — це нові факти, які виникли після вирішення справи. Інститут виключних обставин має на меті забезпечення перегляду судових рішень, ухвалених із порушеннями, що мали суттєвий вплив на вирішення справи. Визнання закону неконституційним, незастосування судом конституційного закону, злочинні дії судді, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом — усе це свідчить про помилку з боку держави та підриває довіру до судового рішення. Отже, інститут перегляду судових рішень за виключними обставинами спрямований на усунення помилок держави, а не суду<sup>2</sup>.

Чи є прийнятним конституційований масштаб відступу від принципу *res judicata* в аспекті збалансування публічного та приватного інтересу? Попри можливість встановлення більш жорстких обмежень немає підстав стверджувати, що процесуальним законодавством закріплено безумовний перегляд усіх остаточних судових рішень, у яких суд (не)застосував правовий акт (його положення), визнаний у подальшому (не)конституційним. Навпаки, як умови для ініціювання провадження за виключними обставинами нормативно встановлено обмеження у часі, за колом осіб та, за загальним правилом, застереження щодо виконання остаточного судового рішення<sup>3</sup>. Інакше кажучи, передбачені розумні запобіжники для дотримання необхідного балансу між публічним та приватним інтересом.

Нарешті, чи забезпечується на практиці, власне, змістовний перегляд остаточних судових рішень через встановлену (не)конституційність правового акта (його положення)?

Уже сама постановка такого питання *de lege lata* є неприйнятною і порушує принцип правової визначеності. Адже закону притаманна вимога регулярного дотримання, оскільки без цього атрибуту він навряд чи може взагалі іменуватися законом<sup>4</sup>, а гарантія дії законів є порожнім звуком, якщо б сама держава звільнялася від підкорення цим законам<sup>5</sup>.

Проте закріплені Конституцією України темпоральні принципи дії рішень органу конституційної юрисдикції незмінно тлумачаться судами як обставина, яка

<sup>1</sup> Нововиявлені обставини. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голов. ред.) та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 4 : Н–П, 2002. С. 179.

<sup>2</sup> Єзеров А. А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2020. № 3. С. 118–119.

<sup>3</sup> Єдиний і абсолютно справедливий виняток із цього правила становить Кримінальний процесуальний кодекс України, який такого застереження не містить.

<sup>4</sup> Ллойд Д. *Идея права* / пер. с англ. Москва : ЮГОНА, 2002. С. 110.

<sup>5</sup> Радбрух Г. *Философия права* / пер. с нем. Москва : Международные отношения, 2004. С. 203.

*a priori* виключає можливість змістовного перегляду судових рішень через встановлену КСУ неконституційність правового акта або його окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи.

Типовою в цьому аспекті є позиція, висловлена колегією суддів Касаційного адміністративного суду у справі про перегляд за виключними обставинами, за якою «...Рішення Конституційного Суду України ... на спірні правовідносини не може вплинути, оскільки правовідносини у даній справі виникли до прийняття такого рішення»<sup>1</sup>.

Очевидно, що за такого розуміння темпоральної дії рішень органу конституційної юрисдикції застосування встановленої неконституційності правового акта повністю чи в окремій частині як підстави для змістовного перегляду остаточного судового рішення за виключними обставинами є абсолютно нездійсненним. Адже і відповідні правовідносини, і саме рішення, навіть якщо воно не виконане на момент звернення із заявою про перегляд, завжди передуватимуть у часі певному рішенню КСУ.

Наведене розуміння темпоральної дії рішень КСУ виключає їх застосування щодо правовідносин, які існували на момент втрати чинності правовим актом або його положеннями та продовжують тривати після цього. Але це не відповідає нормативно закріпленому застереженню «якщо рішення суду ще не виконане», яке, переконані, становить змістовно-темпоральний критерій розрізнення правовідносин, які тривають, і тих, які припинилися.

Прикметною з цієї точки зору є також неодноразово підтверджена у правозастосовній практиці позиція, за якою рішення суду, що набрало законної сили та яким у задоволенні позову відмовлено, не може вважатись невиконаним, оскільки таке судове рішення не передбачає примусового виконання<sup>2</sup>. Однак, як слушно вказує А. Єзеров, 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 (ще) не виконане. Відповідно, виконанню підлягають лише судові рішення про задоволення позову (повне або часткове). Натомість рішення, яким у задоволенні позову відмовлено, виконанню не підлягають за жодних обставин<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Див. § 33 Ухвали Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 16 травня 2019 року у справі № 820/2640/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81760216> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 17 грудня 2019 року у справі № 808/2492/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86387767> (дата звернення: 05.03.2021); Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12 листопада 2020 року у справі № 805/550/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92811250> (дата звернення: 05.03.2021); Постанова Верховного Суду у складі об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду від 19 лютого 2021 року у справі № 808/1628/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95010526> (дата звернення: 05.03.2021);

<sup>3</sup> Єзеров А. А. Неконституційність закону як підстава для перегляду судових рішень за виключними обставинами в адміністративному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2020. № 3. С. 121.

Уся парадоксальна неприйнятність ситуації, що склалася, особливо виразно проявляється саме у зв'язку із запровадженням в Україні конституційної скарги — юридичного засобу захисту конституційних прав особи. Суб'єкт права на конституційну скаргу, вичерпавши інші засоби юридичного захисту, виконавши надскладні вимоги при складанні і обґрунтуванні конституційної скарги, не може домогтися змістовного перегляду остаточного судового рішення у власній справі, в якому судом було застосовано визнаний за його скаргою неконституційним закон України або його положення, всупереч прямій вказівці на таку можливість у процесуальному законодавстві України<sup>1</sup>.

Системно та раціонально оцінюючи усі чинники, які зумовили усталену практику правозастосування, вважаємо, що без узгоджених змін до Конституції України та чинного законодавства збалансоване, чітке й недвозначне визначення наслідків рішень КСУ є нездійсненним. Наявні інтерпретаційні спроби розв'язання цього завдання призводять до незмінно неприйнятного результату: заперечення таких наслідків для остаточних судових рішень.

В аспекті захисту конституційних прав особи, порушених внаслідок застосування судом при вирішенні справи закону України, слід особливо підкреслити, що звернення із конституційною скаргою як таке не зумовлює зупинення виконання остаточного судового рішення у справі. Водночас Законом України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) передбачена можливість вжиття заходів щодо забезпечення конституційної скарги.

Так, згідно зі статтею 78 Закону Велика палата КСУ при розгляді конституційної скарги, у виняткових випадках, з власної ініціативи може вжити заходів щодо забезпечення конституційної скарги, видавши забезпечувальний наказ, який є виконавчим документом. Підставою для забезпечення конституційної скарги є необхідність запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, а способом забезпечення конституційної скарги є встановлення тимчасової заборони вчиняти певну дію. Забезпечувальний наказ втрачає чинність з дня ухвалення рішення або постановлення ухвали про закриття конституційного провадження у справі.

І хоча Законом прямо не передбачено право заявника звертатись із клопотанням до КСУ щодо забезпечення конституційної скарги, відсутність прямої заборони не позбавляє його можливості клопотати у скарзі про необхідність вжиття забезпечувальних заходів та звертати увагу КСУ на обставини, які зумовили подання такого клопотання.

Водночас слід вказати на очевидну неузгодженість законодавчого регулювання процедури вирішення цього питання. Незважаючи на те, що компетенцією вирішувати питання щодо відкриття конституційного провадження у справах за конституційною скаргою Законом наділені колегії суддів КСУ та сенати КСУ, а розглядати справу за конституційною скаргою по суті — насамперед сенати КСУ, ці органи не вправі вирішувати питання про вжиття заходів щодо забезпечення

<sup>1</sup> Рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 24 вересня 2019 року у справі № 2540/2686/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84699401> (дата звернення: 05.03.2021); Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 27 серпня 2019 року у справі № 818/1793/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84805145> (дата звернення: 05.03.2021).



конституційної скарги. Натомість відповідним повноваженням наділена Велика палата КСУ — орган, який за загальним правилом справи за конституційними скаргами не розглядає (стаття 68 Закону). Відповідно, заходи щодо забезпечення конституційної скарги Великою палатою КСУ можуть бути вжиті лише на стадії розгляду конституційної скарги по суті після і за умови відмови від розгляду справи за конституційною скаргою на її розсуд.

О. Литвинов та В. Богуш справедливо вказують, що такий підхід нівелює ефективність усього інституту забезпечення конституційної скарги, оскільки з огляду на обмежену кількість конституційних скарг, які отримує Велика палата КСУ 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, стає недосяжною. Крім того, слід враховувати, що такі заходи є апріорі терміновими, а тому до моменту передачі конституційної скарги на розгляд Великої палати КСУ вони можуть втратити свою актуальність<sup>1</sup>.

Доречно вказати, що одним із проєктів закону «Про Конституційний Суд України», який розглядався Верховною Радою України упродовж 2016–2017 років, а саме проєктом № 5336-1<sup>2</sup> це питання було врегульовано інакше. Так, відповідно до частини другої статті 78 законопроєкту пропонувалося встановити, що забезпечувальний наказ видає Сенат КСУ одночасно з відкриттям конституційного провадження у справі за конституційною скаргою, а в разі відмови Сенату від розгляду справи на користь Великої палати — Велика палата КСУ.

Однак у проєкті закону № 6427-д<sup>3</sup>, який врешті-решт було прийнято Верховною Радою України як Закон України «Про Конституційний Суд України», це надзвичайно важливе уточнення зникло.

Тож не дивно, що заходи щодо забезпечення конституційної скарги з метою запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення, були вжиті КСУ в одному єдиному випадку — у справі за конституційною скаргою Дерменжи Андрія Вікторовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин першої, другої статті 23 Закону України від 5 червня 2003 року № 898-IV «Про іпотеку»<sup>4</sup>.

Позитивно оцінюючи повноваження КСУ щодо забезпечення конституційної скарги, вважаємо важливим наголосити, що таке повноваження має бути своєчасно здійсненим відповідно до обставин конкретної обставин. І лише в цьому разі конституційна скарга буде здатною унеможливити виконання заходів, чії наслідки потенційно є незворотними, і отже, забезпечуватиме ефективний юридичний захист конституційних прав особи.

<sup>1</sup> Литвинов О. М., Богуш В. В. Інституційний механізм забезпечення конституційної скарги в Україні: концептуальні проблеми. *Проблеми законності*. 2018. № 141. С. 40.

<sup>2</sup> Про Конституційний Суд України : проєкт Закону України від 17 листопада 2016 року № 5336-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511) = (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>3</sup> Про Конституційний Суд України : проєкт Закону України від 7 червня 2017 року № 6427-д. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61971](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61971) (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>4</sup> Див.: Інформаційне повідомлення відділу комунікацій Конституційного Суду України та правового моніторингу. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciynnyu-sud-ukrayiny-vydav-zabezpechualnyu-nakaz> (дата звернення: 05.03.2021)

Встановлена КСУ неконституційність правового акта чи його окремого положення зумовлює настання й інших юридичних наслідків для осіб, щодо яких застосовано цей акт, зокрема й суб'єкта права на конституційну скаргу. Так, відповідно до частини третьої статті 152 Конституції України матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку. Водночас слід погодитися з твердженням Ю. Барабаша про те, що право на відшкодування шкоди, завданої неконституційними діями чи актами, хоча і пов'язане із правом на звернення до КСУ, однак має самостійний характер<sup>1</sup>.

Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, яка не обмежується виключно політичною чи моральною відповідальністю. Цей принцип рівною мірою передбачає юридичну відповідальність держави, органів та посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування за невиконання чи неналежне виконання своїх повноважень та завдану цим шкоду.

Принцип відповідальності у юридичному аспекті конкретизовано передусім положеннями статті 56 Конституції України, якою гарантовано право кожного «на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень».

Обов'язок відшкодування завданої органами публічної влади шкоди також закріплено частиною четвертою статті 62 Конституції України, а саме: «... держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням».

Разом з тим Конституція України закріплює відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Погоджуючись із твердженням про нетотожність наведених нормативних конструкцій, включно з відшкодуванням шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів та посадових осіб публічної влади за рахунок держави, і відшкодуванням державою шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними<sup>2</sup>, тим не менш, переконані, що їх об'єднує спрямованість на практичну реалізацію конституційно закріпленого принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність.

Важливо зазначити, що положення частини третьої статті 152 Конституції України зумовили критично важливе, але дотепер невирішене завдання — виконання позитивного обов'язку держави і прийняття спеціального закону, який має визначати порядок та умови відшкодування шкоди, завданої актами і діями, що визнані неконституційними<sup>3</sup>. Вочевидь предметом регулювання у цьому разі мали б стати питання визначення і обчислення завданої шкоди, строків та джерел фінансування, органів влади, відповідальних за здійснення відповідних

<sup>1</sup> Барабаш Ю. Г. «Засіб захисту прав vs. правова визначеність» як дилема вітчизняної офіційної конституційної доктрини в контексті функціонування інституту індивідуальної скарги. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 4. С. 56

<sup>2</sup> Там само. С. 57.

<sup>3</sup> Рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v025p710-09/conv#Text> (дата звернення: 05.03.2021).

процедур та контролю за їх належним виконанням, порядку оскарження рішень таких органів тощо.

Зважаючи на той факт, що через 25 років після прийняття Конституції України держава не виконала цей позитивний обов'язок, питання прямого застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України як норм прямої дії дотепер вкрай суперечливо вирішуються судами<sup>1</sup>.

Наразі, попри окремі позитивні приклади щодо вирішення питання про відшкодування завданої особі визнаним неконституційним актом матеріальної шкоди<sup>2</sup>, слід визнати відсутність єдиної та усталеної правозастосовної практики. Судами подекуди задовольняються вимоги майнового характеру щодо соціальних виплат. Практика вирішення майнових вимог в інших сферах, як і щодо відшкодування моральної шкоди, відсутня як така. Помилково було б також вважати, що випадки, коли суди стверджували про безпідставність вимог про відшкодування завданої шкоди, оскільки рішення КСУ не мають зворотної дії в часі (№ 22ц-2187/2010<sup>3</sup>, № 22ц-5471/2010<sup>4</sup>), залишились у минулому. Питання конкуренції норм Конституції України — частини другої статті 152 та частини третьої статті 152 — дотепер не знято з порядку денного<sup>5</sup>.

У зв'язку з цим вважаємо принципово важливим наголосити на тому, що визначення співвідношення цих конституційних приписів повинно, на наше переконання, вирішуватися на користь застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України як спеціальної норми, а отже, правила темпоральної дії рішень органу конституційної юрисдикції не мають виключати відшкодування завданої

---

<sup>1</sup> Рішення Октябрського районного суду у м. Полтаві від 23 вересня 2020 року у справі № 554/7507/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92016736> (дата звернення: 05.03.2021); Рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 5 жовтня 2020 року у справі № 340/2932/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92009919> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>2</sup> Див. напр.: Постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 21 січня 2021 року у справі № 160/6949/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94509815> (дата звернення: 05.03.2021); Рішення Черкаського окружного адміністративного суду від 3 лютого 2021 року у справі № 340/4042/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94596855> (дата звернення: 05.03.2021); Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 18 січня 2021 року у справі № 500/2006/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94354080> (дата звернення: 05.03.2021); Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 18 лютого 2021 року у справі № 420/9873/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95001960> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>3</sup> Рішення Апеляційного суду Івано-Франківської області від 2 вересня 2010 року у справі № 22ц-2187/2010. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/49586070> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>4</sup> Рішення Апеляційного суду Черкаської області від 17 серпня 2010 року у справі № 22ц-5471/2010. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10891908> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>5</sup> Див. напр.: Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 11 січня 2021 року у справі № 580/2825/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94200669> (дата звернення: 05.03.2021); Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 16 лютого 2021 року у справі № 560/5902/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94903687> (дата звернення: 05.03.2021); Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 20 січня 2021 року у справі № 140/4683/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94458220> (дата звернення: 05.03.2021).

застосуванням неконституційних нормативно-правових приписів шкоди особі. Методологічну основу такої позиції закладає аксіома узгоджувального тлумачення Конституції України як цілісної системи принципів і цінностей, яке має на меті забезпечити їх практичну реалізацію.

Зважаючи на складність порушених питань та очевидну потребу упорядкування правозастосовної практики, доречно вказати, що Верховний Суд мав можливість надати висновок щодо особливостей застосування положень частини третьої статті 152 Конституції України. Втім, видається, що постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 року у справі № 686/23445/17<sup>1</sup> лише ускладнила це завдання.

Скасувавши усі постановлені рішення та заклавши провадження у справі, Велика Палата Верховного Суду зазначила, що оскільки вимога відшкодувати матеріальну шкоду, завдану визнаним неконституційним актом, заявлена особою, яка обіймала посаду публічної служби, то вона має розглядатися у порядку адміністративного судочинства. Прикметно, що порушення правил юрисдикції не були ані головним, ані, тим більше, єдиним аргументом особи, яка подала касаційну скаргу. Насамперед йшлося про неприпустимість застосування до спірних правовідносин положень статті 1175 Цивільного кодексу України та виключно перспективний характер дії рішень КСУ, що унеможлиблює здійснення права на відшкодування завданої шкоди. На жаль, замість того, щоб шукати відповіді на складні питання, Велика Палата Верховного Суду оминула їх своєю увагою.

У зв'язку з цим не можна не вказати, що Україна, вирішуючи завдання інституційного забезпечення верховенства Конституції, так само, як й усі інші посткомуністичні держави Центральної та Східної Європи, обрала запровадження концентрованої моделі конституційного контролю<sup>2</sup>.

Проте було б очевидним спрощенням сприймати концентровану модель конституційного контролю як таку, що заперечує дієву участь інших, окрім конституційного суду, суб'єктів у тлумаченні та захисті конституції від порушень. Юридично і фактично — це спільна відповідальність різних органів публічної влади та громадян держави, обсяг і міра якої, звісно, має принципово значущі відмінності. Особливість концентрованої моделі полягає в тому, що конституційний суд виступає єдиним органом, наділеним повноваженнями ухвалювати загальнообов'язкові та остаточні рішення про зміст конституційних положень і принципів, відповідність конституції діянь та актів інших органів публічної влади, у тому числі й вищих органів державної влади<sup>3</sup>.

Вирішення окреслених вище проблем об'єктивно вимагає узгодженої функціональної взаємодії різних органів держави, насамперед Верховної Ради України,

<sup>1</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 року у справі № 686/23445/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82424024> (дата звернення: 05.03.2021).

<sup>2</sup> Wojciech Sadurski, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (2nd edn, Springer 2014) 43.

<sup>3</sup> Мельник М. І., Різник С. В. Про межі конституційної юрисдикції та пряму дію норм Конституції України при здійсненні правосуддя. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4–5. С. 151; Різник С. В. Перевірка судами загальної юрисдикції конституційності законів України як проміжна форма конституційного контролю (у контексті права особи на конституційну скаргу). *Право України*. 2018. № 12. С. 164.

КСУ, судів загальної юрисдикції, об'єднання їхніх зусиль у здійсненні визначального конституційного обов'язку держави — утвердження та забезпечення прав і свобод людини. При цьому конституційна скарга, звісно, не є панацеєю. Це лише один, хоча і дуже значущий, засіб юридичного захисту конституційних прав особи. Звернення до КСУ з конституційною скаргою, як і звернення до Європейського суду з прав людини, покликане відігравати в певному сенсі екстраординарне, виняткове призначення. Однак виняткове призначення конституційної скарги не повинно дорівнювати нездійсненному. Так само публічний ефект конституційної скарги не має підміняти її практичну значущість для особи-заявника.

**Beschastnyi V., Terletsnyi D., Zaporozhets V. Constitutional Complaint: in Search of a Balance between Public and Private Interest.** *The article considers the problematic aspects of the mechanism of protection of individual rights through individual constitutional complaint. Emphasis is made on the fulfillment of the positive duty of the state and the need to adopt a special law that should determine the procedure and conditions for compensation for damage caused by acts and actions that are declared unconstitutional.*

**Key words:** *individual constitutional complaint, human and civil rights and freedoms, the Constitutional Court of Ukraine, security order.*