



Олександр Петришин

доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
в.о. Голови Конституційного Суду України



Оксана Щербанюк

докторка юридичних наук, професорка,
професорка Вільнюського університету,
завідувачка кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА В КОНТЕКСТІ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД

Інтерв'ю
виконувача обов'язків Голови Конституційного Суду України
ОЛЕКСАНДРА ПЕТРИШИНА
координаторці актуальної теми ОКСАНІ ЩЕРБАНЮК

— ОЛЕКСАНДРЕ ВІТАЛІЙОВИЧУ, ЯК БИ ВИ СТИСЛО ПОЯСНИЛИ ЗВИЧАЙНІЙ ЛЮДИНІ, ЩО ТАКЕ “ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД” І ЧОМУ ЦЕ ОДНЕ З НАЙВАЖЛИВІШИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ?

— Право на справедливий суд є одним із ключових людських прав, оскільки судовий захист є найважливішою гарантією захисту прав людини. Згідно з особливостями класичної англосаксонської доктрини юриспруденції правом є те, що може бути захищене судом. Тому процесуальні механізми забезпечення правових норм, передовсім засадничих прав людини, є невід'ємною складовою їх практичної реалізації та захисту. Право на справедливий суд охоплює принаймні два важливих аспекти.

Перший – забезпечення справедливості в судочинстві. Так чи інакше ідеями справедливості, хоча якби вони не розумілись відповідно до певного історичного контексту, просякнуті процеси історичного формування права на різних етапах його становлення й розвитку в різних країнах. Право і спра-

© Олександр Петришин, Оксана Щербанюк, 2025

ведливість не лише співзвучні з огляду на подібність термінології, а й взаємозалежні в соціальному житті. Зрештою, справедливість, яка реалізується за допомогою правових норм, що мають загальний характер, і належних процедур їх застосуванням з урахуванням особливостей конкретних ситуацій та осіб, стає пріоритетом для європейської правової традиції. Оксфордський професор права Т. Аллан слушно зазначає, що справедливість стає головною метою врядування для демократій, а тому й завдання щодо адміністрування справедливості розглядається як провідна ідея конституційної концепції верховенства права. Показовим є те, що в центрі дорожньої карти на шляху забезпечення верховенства права задля приєднання України до європейської спільноти знаходяться питання судово-правової реформи.

Другий аспект є більш конкретизованим у контексті особливостей судового розгляду. Вимогами до справедливого судочинства є незалежність суду як інституції та незалежність і неупередженість судді як особи, яка безпосередньо здійснює судочинство. Незалежність суду розглядається в контексті поділу влади, за якого кожна гілка влади (законодавча, виконавча та судова) самостійно під власну відповідальність виконує притаманні їй функції та повноваження. Передовсім ця вимога стосується судової влади. Окремий розділ Конституції України, який отримав назву “Правосуддя”, чітко формулює: правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (стаття 124).

Критичними вимогами щодо справедливості у процесі здійснення судочинства є: 1) незалежність і неупередженість, 2) право на апеляційний перегляд справи та 3) право бути вислуханим. Зокрема, Бангалорські принципи поведінки суддів, схвалені резолюцією Економічної і соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року, відзначають такі засади, які мають на меті встановлення стандартів етичної поведінки суддів: незалежність судових органів, яка є передумовою забезпечення правопорядку та основною гарантією справедливого вирішення справи в суді; об’єктивність судді, яка є необхідною умовою для належного виконання ним своїх обов’язків; чесність і непідкупність, які є необхідними умовами для належного виконання суддею своїх обов’язків; дотримання етичних норм і демонстрація їх дотримання, що є невід’ємним складником діяльності суддів; забезпечення рівного ставлення до всіх аспектів судового засідання, що має першочергове значення для належного виконання суддею своїх обов’язків; компетентність і старанність, які є необхідними умовами для виконання суддею своїх обов’язків. На основі цих принципів в Україні конкретизовано переліки етичних правил поведінки суддів і працівників суду, суддів Конституційного Суду.

Право на справедливий судовий розгляд, започатковане британською Великою хартією 1215 року, за висловом колишнього британського лорда-судді та одного із найбільш авторитетних фахівців у царині верховенства

права Тома Бінгема, є “засадничим та абсолютним правом”, найбільш характерною ознакою та “першорядною вимогою верховенства права”. Його особливість полягає в тому, що воно є водночас гарантією захисту будь-якого іншого права. У такий спосіб питання верховенства права переходить зі сфери спекулятивного дискурсу в площину практичної юриспруденції, передовсім судової практики, що, в підсумку, й виступає реальною гарантією інших засадничих людських прав. При цьому варто зазначити: вимоги справедливості судового розгляду поширюються на обидві його сторони, що тісно пов'язано з потребою забезпечення рівності учасників судового процесу, змагальності та наданні ними своїх доказів. Крім того, у кримінальному провадженні вирішального значення для гарантування справедливості судового рішення набуває принцип презумпції невинуватості.

— Яка, на вашу думку, головна відмінність між захистом права на справедливий суд через конституційну скаргу в Конституційний Суд України та через звернення до Європейського суду з прав людини?

— Конституційний Суд України був сформований на засадах європейської моделі конституційної юстиції, основні риси якої були обґрунтовані Гансом Кельзеном. Головні положення цієї моделі полягають у зосередженні повноважень конституційних судів щодо: 1) вирішення питань про конфлікт компетенцій органів державної влади (передовсім у контексті федеративного устрою держави); 2) контролю законності результатів виборів; 3) забезпечення балансу властей, відображеного в конституції (захист поділу влади). Отже, у цьому контексті захист основоположних прав не розглядався як покликання конституційного суду, на відміну, приміром, від захисту прав меншин.

На засадах і під безпосереднім впливом цієї концепції формуються конституційні суди в країнах Європи та в Україні, що визначає істотні ознаки відповідних моделей інституту конституційної скарги. Попередніми законами “Про Конституційний Суд України” 1992 і 1996 років Конституційний Суд визначався як незалежний орган у системі судової влади, покликаний забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод особи. Зокрема, Суд приймав до свого провадження справи з широкого кола нормативних актів щодо невідповідності Конституції: чинних законів і прийнятих законів, які не були введені в дію, та інших актів Верховної Ради України; указів і розпоряджень Президента України; постанов Президії Верховної Ради України; законів та інших актів Верховної Ради АРК та її Президії; постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК. Проте окремого повноваження щодо розгляду конституційних скарг не було передбачено.

Ідея про необхідність надання особі права на індивідуальне оскарження законів, яке на той час успішно застосовувалось у країнах Європи, була окреслена лише у 2003 році. Передовсім на замовлення ОБСЄ фахів-

ці Національної академії правових наук України підготували аналітичний огляд функціонування конституційної скарги в країнах Європи. 2 червня 2016 року за результатами судово-правової реформи в Конституцію України були внесені зміни до розділу “Конституційний Суд України”, на основі яких у 2017 році був ухвалений новий Закон “Про Конституційний Суд України”. Отже, у нормах Конституції України та цього закону вперше в історії вітчизняного конституціоналізму був запроваджений інститут конституційної скарги, який мав на меті захист конкретних індивідуальних конституційних прав та як результат – зменшення потоку позовів громадян України до Європейського суду з прав людини.

Зокрема, відповідно до статті 151¹ Основного Закону Суд вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. У цій конструкції інституту конституційної скарги є принаймні два істотних моменти: 1) можливість звернутися зі скаргою, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано; 2) можливість перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) лише закону України або його окремих положень. Так, станом на 1 квітня 2025 р. до Конституційного Суду України надійшло 4070 конституційних скарг; з них розподілено між суддями Суду – 1753; повернуто суб’єктам права – 2316.

Умова щодо вичерпності всіх заходів юридичного захисту є доволі жорсткою, оскільки не передбачає ніяких винятків навіть за екстремальних умов, як це допускається в деяких європейських країнах. Приміром, якщо розгляд конституційної скарги (заяви) становить загальний інтерес або якщо захист прав за допомогою загальних засобів захисту прав не може відвернути істотну шкоду для заявника, Конституційний Суд Латвії може ухвалити рішення про розгляд скарги (заяви) до того, як будуть використані всі загальні засоби захисту прав (стаття 19² Закону Латвійської Республіки “Про Конституційний суд”).

Друга умова часто-густо зводиться до надання громадянам можливості на звернення з конституційною скаргою, передовсім фактично в контексті реалізації права брати участь в управлінні державними справами, тобто впливу на чинне законодавство, а саме права щодо контролю за його змістом у частині відповідності Конституції України. Отже, з усіх можливих моделей конституційної скарги – повної (Федеральний конституційний суд Німеччини), нормативної (конституційні суди країн Європи), була обрана найбільш обмежена нормативна скарга – лише щодо закону або окремих його приписів як одного з різновидів нормативних актів.

— Як рішення Конституційного Суду України за конституційними скаргами впливають на практику Верховного Суду та судів нижчих інстанцій? Чи бачите ви реальні зміни після ключових рішень 2020–2025 років?

— Модель обмеженої конституційної скарги виключно повноваженнями щодо контролю відповідності конституції законів або окремих норм не повною мірою узгоджується з європейськими традиціями права на індивідуальну конституційну скаргу, яка відтак не може бути безпосередньо задіяна в механізмі судового захисту конституційних прав людини. Крім того, така ситуація може спричиняти подвійне звернення з однакових питань до різних найвищих судових інстанцій і суперечність компетенцій між Конституційним Судом і Верховним Судом, Конституційним Судом України та Європейським судом з прав людини.

Обмежено нормативний характер конституційної скарги призводить до того, що за результатами провадження з її розгляду лише визнається неконституційним закон або окремі його приписи. У підсумку особа, конституційна скарга якої була задоволена шляхом визнання закону таким, що не відповідає Конституції України, не отримує остаточного рішення з відновлення свого права, а проходить лише початкову стадію в механізмі такого відновлення. Тому надалі для реалізації свого права особа має звертатися до судів загальної юрисдикції з позовом щодо перегляду справи за виключними обставинами. Відповідно до приписів процесуальних кодексів підставою для перегляду судових рішень за виключними обставинами є 'встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане'. Натомість судова практика у таких справах свідчить, що у відновленні порушеного індивідуального права суди загальної юрисдикції не завжди приймають рішення про задоволення такого позову.

Тож у провадженнях щодо розгляду цілої низки конституційних скарг безпосереднє відновлення конституційного права юридично та фактично знаходиться за межами конституційної скарги, що не може сприяти важливості та підвищенню авторитетності рішень Конституційного Суду з цих питань. Інколи складається ситуація, коли індивідуальне право, яке оскаржується в ході провадження в Конституційному Суді, відновлюється ще до завершення конституційного провадження, наприклад, через механізми Європейського суду з прав людини і судів загальної юрисдикції. Відтак постає питання, наскільки обґрунтованим і необхідним є розгляд питання щодо неконституційності закону за умови вже відновленого права, адже за громадянином фактично залишається право абстрактного контролю щодо відповідності законів Конституції України, безвідносно до захисту його конкретного конституційного права.

Що є рушієм конституційної скарги – порушене конституційне право особи чи норми закону, які суперечать Конституції, що притаманно для конституційного подання? Зрештою, що є метою звернення з конституційною

скаргою – визнання закону чи окремих його приписів неконституційними чи захист індивідуального конституційного права? На основі викладеного можна зробити висновок про необхідність подальшого удосконалення інституту конституційної скарги в напрямі підвищення її дієвості та ефективності у захисті прав людини, до більш повної скарги (95% проваджень у Федеральному конституційному суді Німеччини – конституційні скарги). Ще під час згадуваної судово-правової реформи експерти Венеційської комісії рекомендували імплементувати в українську Конституцію саме повний варіант конституційної скарги. Саме за таких умов конституційна скарга може стати найбільш ефективним інструментом захисту прав людини, невід’ємним елементом усієї правової системи Української держави.

– Чи можете назвати два-три найбільш резонансні рішення Конституційного Суду України, які безпосередньо стосувалися порушення права на справедливий суд, і пояснити, чому вони важливі?

– До найбільш вагомих рішень Конституційного Суду України, які охоплювали питання права на справедливий суд, хоча й у більш широкому сенсі – доступу до суду, слід віднести такі. Рішення від 20 грудня 2018 року, яким визнано неконституційним положення статті 13 Закону України “Про психіатричну допомогу” щодо порядку госпіталізації зазначених недієздатних осіб без рішення суду, тому що це позбавляло цих осіб конституційних гарантій захисту їхніх прав і свобод. Рішення від 18 липня 2024 року, яким визнано неконституційним положення статті 615 Кримінального процесуального кодексу України, щодо механізму продовження строку тримання під вартою в умовах воєнного стану. У цій справі Суд вказав, що продовження строку тримання особи під вартою як запобіжного заходу у спосіб, що не передбачає участі суду (судді), має наслідком порушення конституційного права кожного на судовий захист. Рішення від 20 січня 2025 року щодо доступу до суду касаційної інстанції в цивільному судочинстві. Конституційний Суд України цим рішенням визнав неконституційним підпункт 7 пункту 1 частини другої статті 4 Закону України “Про судовий збір”, оскільки такий припис закону обмежував доступ особи до Верховного Суду як суду касаційної інстанції в цивільних справах лише через фінансове питання.

– Багато адвокатів скаржаться, що Конституційний Суд України дуже суворо застосовує критерії прийнятності конституційних скарг. Чи справді поріг входження занадто високий саме у справах про справедливий суд?

– У Конституційному Суді України унормовано цілісний і послідовний механізм опрацювання конституційних скарг. Він передбачає їх двоетапну перевірку Секретаріатом Суду.

Перший етап – перевірка формального критерію, щодо зазначення в тексті скарги обов’язкових складових, визначених у статті 55 Закону України “Про Конституційний Суд України”. Зокрема, у конституційній скарзі зазначаються: прізвище, ім’я, по батькові (за наявності) громадянина України, іноземця

чи особи без громадянства, адреса зареєстрованого місця проживання особи (для іноземця чи особи без громадянства – місця перебування) або повна назва та місцезнаходження юридичної особи, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; відомості про уповноважену особу, що діє від імені суб'єкта права на конституційну скаргу; короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України; опис перебігу розгляду відповідної справи в судах; конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України; обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України (його окремих положень) із зазначенням того, яке з гарантованих Конституцією України прав людини, на думку суб'єкта права на конституційну скаргу, зазнало порушення внаслідок застосування закону; відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів.

Якщо скарга не відповідає вимогам закону, визначеним у його статті 55, керівник Секретаріату Суду повертає її суб'єкту подання із роз'ясненням правових підстав повернення та вказівкою на недоліки, які необхідно усунути. Скарга може бути подана повторно за умови виправлення зазначених недоліків. За дотримання формального оформлення конституційної скарги вона розподіляється судді-доповідачу та проводиться робота щодо підготовки попереднього висновку уповноваженим підрозділом Секретаріату Суду. Також важливо, що у 2023 році в Конституційному Суді України було розроблено окремий формуляр конституційної скарги (до речі, він розміщений на офіційному сайті Суду), який систематизує і спрощує вимоги щодо оформлення звернення до Суду з боку зацікавлених осіб.

Другий етап – змістовий, який охоплює аналіз тексту щодо прийнятності скарги в частині порушення конституційних прав суб'єктів права на конституційну скаргу та її обґрунтованості щодо невідповідності закону чи його окремих положень Конституції України. Рішення щодо прийнятності конституційної скарги та наявності конституційного питання ухвалюється колегіально суддями на засіданні відповідної колегії.

Цікавим є досвід “фільтрування” конституційних скарг у зарубіжних країнах. Наприклад, конституційні скарги, за відмови у розгляді, розміщуються в окремому реєстрі конституційних скарг, до якого Конституційний Суд може додатково повернутися за виникнення нових обставин.

– Олександр Віталійовичу, які найнагальніші конкретні зміни ви запропонували б до Закону “Про Конституційний Суд України” або до процесуальних кодексів, щоб конституційна скарга стала ефективнішим інструментом захисту права на справедливий суд?

– По-перше, вважаю, слід упорядкувати й зменшити формальні вимоги до змісту конституційної скарги, що розширило б можливості Конституційного Суду захищати права людини.

Олександр Петришин, Оксана Щербанюк

По-друге, необхідно розвивати інститут конституційної скарги в напрямі забезпечення її повноти за прикладом Федеративного конституційного суду Німеччини. Передовсім це може бути розширення переліку нормативних актів, які можна оскаржувати для захисту конституційних прав, не обмежуючись лише змістом норм законів.

По-третє, це удосконалення механізму перегляду судами загальної юрисдикції конкретних справ на безумовне виконання рішень Конституційного Суду України.