

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.565.2(477+44):347.91+347.98:34.03

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.27>

«ПРІОРИТЕТНЕ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ» VS «КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА»: У ПОШУКУ ЕФЕКТИВНОСТІ ІНСТИТУТІВ

Бадида А.Ю.,
*кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри теорії та історії держави і права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0000-0002-5980-5132
e-mail: Andrianna.badyda@gmail.com*

Бадида А.Ю. «Пріоритетне питання конституційності» vs «конституційна скарга»: у пошуку ефективності інститутів.

Дослідження зосереджується на комплексному системному аналізі та порівняльному вивченні функціональних особливостей двох важливих конституційно-правових механізмів: французького інституту пріоритетного питання конституційності (QPC) та українського інституту конституційної скарги. Головною метою такого аналітичного підходу є виявлення ключових відмінностей у їхньому функціонуванні, ефективності застосування та правових наслідках для подальшого визначення оптимальних шляхів модернізації та вдосконалення українського конституційного інституту. Особливу наукову та практичну цінність у цьому контексті становить французький досвід імплементації QPC, оскільки ця модель демонструє унікальне та збалансоване поєднання трьох важливих елементів: механізму судового фільтрування справ, принципу відкритого та доступного звернення громадян, а також прямої та безпосередньої інтеграції процедур конституційного контролю у загальний процес судового розгляду справ, що забезпечує ефективність конституційного правосуддя.

У статті здійснено порівняльний аналіз інституту пріоритетного питання конституційності (QPC) у Французькій Республіці та конституційної скарги в Україні. Розкрито правові засади функціонування обох механізмів, зокрема, підстави, суб'єктів та предмету звернень, строки розгляду та процесуальні особливості. Показано, що французька модель QPC передбачає більш широкий доступ до конституційного контролю та є інтегрованою у судове провадження, адже будь-яка із сторін процесу може ініціювати конституційне питання безпосередньо під час розгляду справи, а рішення Конституційної ради автоматично впливає на основне провадження.

Натомість в Україні конституційна скарга має обмежений характер: нею можуть скористатися лише фізичні чи юридичні особи приватного права після остаточного судового рішення, і лише щодо закону, який безпосередньо був застосований у справі. Окремо наголошено на відсутності нормативно встановлених строків розгляду скарги Конституційним Судом України, що негативно впливає на ефективність захисту прав людини. Крім того, окреслено судову практику обох країн: рішення Конституційної ради щодо захисту прав та рішень Конституційного Суду України, ухвалені на підставі конституційної скарги.

За результатами аналізу запропоновано шляхи вдосконалення українського механізму, зокрема, впровадження фільтраційної інстанції, автоматичного перегляду справ після визнання норми неконституційною та розширення суб'єктного складу. Зроблено висновок, що французька модель є більш гнучкою та ефективною. Вона зорієнтована на реальний захист прав і свобод людини.

Ключові слова: конституційна скарга; Конституційний Суд України; пріоритетне питання конституційності (QPC), Конституційна рада Франції; права людини; судовий контроль; строки розгляду; суб'єкти звернення; суди.

Badyda A.Yu. “Priority question of constitutionality” vs “constitutional complaint”: in search of the effectiveness of institutions.

The study focuses on a comprehensive systemic analysis and comparative study of the functional features of two important constitutional and legal mechanisms: the French institution of the priority question of constitutionality (QPC) and the Ukrainian institution of the constitutional complaint. The main goal of such an analytical approach is to identify key differences in their functioning, effectiveness of application and legal consequences in order to further determine the optimal ways of modernization and improvement of the Ukrainian constitutional institution. The French experience of implementing the QPC is of particular scientific and practical value in this context, since this model demonstrates a unique and balanced combination of three important elements: the mechanism of judicial filtering of cases, the principle of open and accessible appeal of citizens, as well as direct and immediate integration of constitutional control procedures into the general process of judicial consideration of cases, which ensures the effectiveness of constitutional justice.

The article provides a comparative analysis of the institution of priority question of constitutionality (QPC) in the French Republic and constitutional complaint in Ukraine. The legal principles of the functioning of both mechanisms are disclosed, in particular, the grounds, subjects and subject of appeals, terms of consideration and procedural features. It is shown that the French model of QPC provides for wider access to constitutional control and is integrated into judicial proceedings, since any of the parties to the proceedings can initiate a constitutional question directly during the consideration of the case, and the decision of the Constitutional Council automatically affects the main proceedings.

In contrast, in Ukraine, a constitutional complaint is of a limited nature: it can be used only by individuals or legal entities of private law after a final court decision, and only in relation to the law that was directly applied in the case. Separately, the absence of regulatory deadlines for considering a complaint by the Constitutional Court of Ukraine, which negatively affects the effectiveness of human rights protection, is emphasized. In addition, the judicial practice of both countries is outlined: decisions of the Constitutional Council on the protection of rights and decisions of the Constitutional Court of Ukraine adopted on the basis of a constitutional complaint.

According to the results of the analysis, ways of improving the Ukrainian mechanism are proposed, in particular, the introduction of a filtration instance, automatic review of cases after the norm is recognized as unconstitutional, and the expansion of the subject composition. It is concluded that the French model is more flexible and effective. It is oriented towards the real protection of human rights and freedoms.

Key words: constitutional complaint; Constitutional Court of Ukraine; priority issue of constitutionality (QPC), Constitutional Council of France; human rights; judicial control; deadlines for consideration; subjects of the appeal; courts.

Актуальність цього дослідження полягає у системному аналізі функціональних відмінностей між двома інститутами – пріоритетного питання конституційності у Французькій Республіці та конституційної скарги в Україні з тим, щоб знайти шляхи вдосконалення українського інституту. Особливої ваги набуває зарубіжний досвід, зокрема, французька модель QPC, як така, що поєднує елементи судового фільтрування, відкритого доступу та прямої імплементації конституційного контролю у процес розгляду справи у суді.

Метою статті є здійснення порівняльного аналізу механізмів QPC у Французькій Республіці та конституційної скарги в Україні для визначення їх ефективності як засобів захисту прав людини, виявлення спільних та відмінних рис, а також пошук можливостей адаптації окремих елементів французької процедури до українського правопорядку.

Стан дослідження. Очевидно, що інститут конституційної скарги в Україні є предметом дослідження українських вчених: В. Лемак, С. Шевчук, С. Головатий та багато інших. Відповідно, процедура QPC знаходиться у науковому полі французьких авторів, зокрема: Д. Руссо, С. Бензіна, К. Магنون, А. Леваде та інші. Існує потреба у дослідженні двох інститутів – конституційної скарги та QPC – у порівняльному ключі з метою вдосконалення української моделі та розвитку національної доктрини прав людини.

Основний виклад матеріалу. «Пріоритетне питання конституційності» (з французької – question prioritaire de constitutionnalité, далі – QPC) – це інститут, котрий введений конституційною реформою 2008 року у Французькій Республіці. Правовою основою QPC є Конституція Франції, до якої було внесено зміни Конституційним законом від 23 липня 2008 року, ст. 61-1 якої дозво-

ляє оскаржувати положення закону, яке застосовується у справі, яке порушує права й свободи, гарантовані Конституцією [1]. Подальша імплементація цієї норми була здійснена Органічним законом від 10 грудня 2009 року. Крім того, Постанова від 7 листопада 1958 року про органічний закон про Конституційну раду також зазнала істотних змін. Після реформи до тексту вказаної Постанови було додано ст. 23–2, сутність якої зводиться до того, що «Суд без зволікання виносить мотивоване рішення про передачу пріоритетного питання конституційності до Державної ради чи Касаційного суду» [2]. Поява QPC змінила систему конституційного контролю у Французькій Республіці, адже з'явився апостеріорний контроль за законами (до того конституційна юрисдикція обмежувалася апріорним контролем – оцінкою на предмет відповідності конституції законодавчого положення до його промугляції).

Правове регулювання конституційної скарги в Україні забезпечується Законом від 2 червня 2016 року, яким було доповнено ст. 151-1 Конституції України, яка надала право громадянам особисто звертатися до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з метою перевірки конституційності закону, що був застосований в остаточному судовому рішенні у справі [3]. Сама процедура реалізації права на конституційну скаргу регулюється Законом «Про КСУ» у редакції від 13 липня 2017 року [4].

Порівняльний аналіз обидвох інститутів доцільно здійснити через вивчення суб'єктів звернення (прямий чи опосередкований), предмету скарги (норма закону чи її застосування) та ефективності обох процедур (строк розгляду, вплив на судову практику).

Усі сторони судового процесу у Французькій Республіці можуть підняти QPC, незалежно від того, чи мають вони статус фізичної чи юридичної особи, приватного чи публічного права, позивачі, відповідачі, незалежно від того, володіють вони французькою мовою, чи ні, мають французьку національність, чи ні. Як тільки відповідна особа має право діяти по суті, вона має право ініціювати QPC [5]. Суддя не може цього робити за посадою. Таким чином, будь-яка особа, яка бере участь у судовому процесі, може порушити QPC.

Передача QPC можлива за дотримання таких умов: оспорюване положення є застосовуваним до спору або є основою розгляду; це положення не оголошене конституційним на основі рішення Конституційної ради; питання не позбавлене серйозності [2].

Пріоритетне питання конституційності розглядається судом першої інстанції та за умов, визначених законом, направляється до Державної ради чи Касаційного суду, а ті, в свою чергу, продовжують детальніше вивчати порушене питання і вирішувати, чи слід передавати заяву до Конституційної ради. У результаті цього, так звані «судді-фільтри» (Касаційний суд та Державна рада) фактично стали «негативними» конституційними суддями [6]. Погоджуємося з вченням Бертраном Мат'є у тому, що QPC зробив судових та адміністративних суддів суддями щодо конституційності закону, адже оцінюючи серйозність питання (або його новизну), суддя обов'язково здійснює первинний контроль конституційності закону [7, р. 235]. Вважаємо, що наявність подвійного фільтру запобігає надмірному навантаженню на Конституційну раду і гарантує, що до неї надходитимуть лише ті питання, які є значимими з точки зору захисту прав людини. Інший бік медалі – зниження доступу до органу конституційної юрисдикції через «фільтри».

В Україні процедура реалізації права на конституційну скаргу передбачена Законом «Про КСУ». Ст. 77 вказаного Закону передбачено умови прийнятності конституційної скарги, серед яких вичерпання усіх національних засобів захисту та трьох місячний термін з дня набрання законної сили остаточним рішенням. Власне сама скарга (письмове клопотання) подається особою, яка вважає, що остаточне судове рішення у її справі було прийняте на підставі закону, що не відповідає положенням Конституції (ст. 55 Закону) [4]. Із формулювання ст. 56 Закону випливає, що суб'єктами права на конституційну скаргу є фізичні особи або юридичні особи приватного права (проте чітко визначено у ч. 2 ст. 56, що «юридичні особи публічного права» до суб'єктів не належать) [4]. Важливо також підкреслити, що у Франції особа повинна бути учасником судового процесу (будь-якої інстанції), а в Україні фактично особа уже отримала остаточне судове рішення, у якому було застосовано оскаржуваний закон. Тобто, у першому випадку (QPC) – акцент ставиться на законі, що застосовується, а у другому – на захисті індивідуального права особи.

Предмет QPC у Франції становлять чинні закони і лише у частині їх відповідності «правам і свободам, гарантованим Конституцією». Точніше предметом пріоритетного питання конституцій-

ності, виходячи як із положень ст. 61–1 Конституції, так і ст. 23–1 вказаного Органічного закону, є саме «законодавче положення». Це поняття можна розуміти або з формальної точки зору (коли йдеться про текст, прийнятий у вигляді закону), або за матеріальним критерієм (коли йдеться про текст, який підпадає під дію закону), або навіть через нормативний аналіз (коли йдеться про будь-яке положення, що має силу закону незалежно від його форми). Усі ці підходи дійсні для визначення широкого поняття, що використовується QPC. На практиці це, по суті, текст, ухвалений парламентом (звичайний закон, органічний закон або постанова, прийнята парламентом), незалежно від того, був він прийнятий до 1958 року чи після. Це також може бути закон країни Нова Каледонія. Поняття охоплює будь-яке положення, що міститься в акті, що має силу закону, за винятком законів про референдум [8, с. 154]. Адміністративні акти (постанови, накази, окремі рішення) по суті виключені із сфери дії QPC, а перевірка їх конституційності забезпечується адміністративними судами.

Предметом конституційної скарги в Україні може бути лише закон України (чи окреме його положення), який застосований у конкретному остаточному судовому рішенні. Причому, застосування оспорюваного закону в остаточному судовому рішенні у справі особи є умовою виникнення у цієї особи правосуб'єктності щодо звернення з конституційною скаргою до Конституційного Суду України та прийнятності конституційної скарги (п. 2 абз. 5 мотивувальної частини Ухвали Першої колегії суддів Другого сенату КСУ від 2019 року) [9]. Іншими словами, якщо будь-яка норма згадана, але не застосована у рішенні, вона не підлягає перевірці.

Строк розгляду QPC Конституційною радою становить три місяці з моменту звернення. Сторонам надається можливість представити свої зауваження у змагальному порядку. Слухання є відкритим, за винятком виняткових випадків, визначених внутрішнім регламентом Конституційної ради (ст. 23-10 Органічного закону від 10 грудня 2009 року про застосування ст. 61-1 Конституції) [10]. Звісно, що ще потрібно враховувати час розгляду справи «фільтраційними» судами. Щодо цього ст. 23-4 передбачає, що протягом трьох місяців з моменту отримання повідомлення, передбаченого ст. 23-2 або останнім абзацом ст. 23-1, Державна рада або Касаційний суд виносить рішення щодо направлення пріоритетного питання конституційності до Конституційної ради. Звертаємо увагу, що у ст. 23-2 йдеться про суд першої інстанції, який невідкладно виносить рішення передати запит до Державної ради чи Касаційного суду, тобто не вказано чіткого строку розгляду. У сукупності строк розгляду пріоритетного питання конституційності максимально становить 6 місяців, проте при цьому слід враховувати те, що суди першої інстанції навряд чи передадуть справу до вищих судів у той же день.

На відміну від французької моделі QPC, у якій чітко встановлені граничні строки розгляду справ, у Законі «Про КСУ» нормативно не встановлено строку розгляду конституційної скарги. На практиці це призводить до затягування процедур та підриває ефективність конституційної скарги як засобу захисту прав людини.

З моменту запровадження QPC у 2010 році Конституційна рада винесла сотні рішень, які суттєво вплинули на французький правопорядок. Були визнані неконституційними положення, які обмежували свободу слова, дискримінували громадян, переглянуто положення щодо соціального захисту тощо. Проте критика діяльності Ради також присутня у Франції. Зокрема, С. Бензіна у своєму дослідженні приводить статистику, яка призводить до висновку про зниження реального впливу пріоритетного питання конституційності як інструменту захисту прав людини. Значна частина рішень є або формальними (відповідність із застереженнями – 12 %), або обмежено ефективними (часткова неконституційність – 6 %, відхилення – 4 %). Вказана авторка пропонує реформувати процедуру QPC шляхом поділу її на дві стадії: оцінка конституційності та визначення юридичних наслідків [11].

За час функціонування інституту конституційної скарги в Україні було прийнято ряд важливих рішень: щодо дискримінації у реалізації права на житло (від 22 червня 2022) [12], про посилений соціальний захист військовослужбовців (від 6 квітня 2022) [13] тощо. Важливо розуміти загальний вплив таких рішень на правову систему, адже завдяки інституту скарги відбулося посилення індивідуального доступу до правосуддя, суди стали активніше враховувати позиції КСУ, а також після таких рішень парламент змушений переглядати норми або щонайменше враховувати ризик їх неконституційності під час ухвалення нових.

Проведений вище аналіз дозволяє сконструювати певні рекомендації щодо вдосконалення українського механізму конституційної скарги, що випливають із французького досвіду:

Вести механізм фільтрації скарг (до прикладу, Верховний Суд України може перевіряти правову підставу, якість звернення тощо). Це могло б підвищити якість скарг та зменшити навантаження на КСУ.

Запровадити вплив рішень КСУ на правопорядок у цілому, а не лише на заявника. Така проблема у Франції відпадає, адже QPC буквально інтегрований у судовий процес. А рішення Конституційної ради автоматично впливає на справу, зупиняючи її до моменту вирішення питання конституційності. В Україні на практиці є відсутнім механізм автоматичного перегляду справ, де була застосована неконституційна норма.

Щодо суб'єктів звернення, то можливо можна розширити їх коло, якщо йдеться про системне порушення прав.

Висновки. Конституційна скарга в Україні має більш вузьку процедуру порівняно з QPC у Франції, адже вона може бути подана лише після винесення остаточного судового рішення, лише щодо закону, який безпосередньо застосований у справі, і лише тією особою, яка вважає свої права порушеними. Натомість, у Франції процедура QPC може ініціюватись будь-якою стороною під час судового розгляду у будь-якій інстанції, щодо закону який лише підлягає застосуванню. Зважаючи на те, що французький механізм є менш обмеженим, варто зазначити про те, що він є більш ефективним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (дата звернення: 13.01.2025).
2. Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705065> (дата звернення: 19.01.2025).
3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (в редакції зі змінами станом на 2024 рік). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 23.01.2025).
4. Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (зі змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 23.01.2025).
5. Guide pratique sur la question prioritaire de constitutionnalité. Conseil national des barreaux. 2023. Janvier. 36 p. URL: https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/documents/cnb_guide_question-prioritaire-constitutionnalite.pdf (дата звернення: 19.01.2025).
6. Бадида А.Ю. Державна рада та Касаційний суд у ролі квазіконституційних органів у Французькій Республіці. *Приватне та публічне право*. 2024. № 4. С. 3–6.
7. Bertrand Mathieu. Conseil constitutionnel français exercé dans le cadre des questions prioritaires de constitutionnalité. *Open Edition Books*. pp. 233–243. URL: <https://books.openedition.org/dice/5595> (дата звернення: 21.01.2025).
8. Бадида А.Ю. Механізм пріоритетного питання конституційності у Французькій республіці. *Право України*. 2023. Вип. 7. С. 152–158.
9. Ухвала Першої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України від 28 лютого 2019 р. № 51-2(П)/2019 «Про відмову у відкритті конституційного провадження ...», мотивувальна частина, пункт 2, абзац 5. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/33-vymogy-dokonytuciynoyi-skargy> (дата звернення: 23.01.2025).
10. Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021446446> (дата звернення: 21.01.2025).
11. Samy Benzina. Dix ans de QPC: au-delà de la communication du Conseil constitutionnel. *Jus Politicum Blog*. 17 décembre 2020. URL: <https://blog.juspoliticum.com/2020/12/17/dix-ans-de-qpc-au-dela-de-la-communication-du-conseil-constitutionnel-par-samy-benzina%E2%80%A8/> (дата звернення: 26.01.2025).
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Абрамовича Олексія Володимировича щодо відповідності Конституції України (конституційності)

- пункту 2 частини другої статті 40 Житлового кодексу України (щодо дискримінації у реалізації права на житло). Другий сенат. Справа № 3-39/2021(86/21). Київ. 22 червня 2022 року. № 5-р(П)/2022. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5-r_2_2022.pdf (дата звернення: 26.01.2025).
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 163 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та (справа членів їх сімей». Другий сенат. Справа № 3-192/2020(465/20). Київ. Справа № 3-192/2020(465/20). 6 квітня 2022 року. № 1-р(П)/2022. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-r_2_2022.pdf (дата звернення: 26.01.2025).