Резюме

Панфёрова М.А. Права человека в Украине: историко-теоретический аспект.

В статье проанализированы этапы и особенности развития прав человека на территории Украины в междисциплинарном измерении теории и истории государства и права. Сделан акцент на документах конституционного характера и правах человека, закрепленных в них. Проблема рассмотрена в древний, казачий, 1917–1921 гг. и советский периоды, от отдельных прав, через вольности и привилегии сословий, к расширению понятия прав человека по объему и кругу лиц. Обоснован вывод о непрерывности украинской государственно-правовой традиции и такие факторы влияния на развитие прав человека, как национально-освободительная борьба, пребывание в составе разных государств, процессы ограничения и ликвидации украинской автономии, развитие собственной государственности.

Ключевые слова: права человека, этапы развития, вольности, привилегии, сословия, государственно-правовые традиции, конституционные документы, социально-экономические права.

Summary

Maryna Panforova. Human rights in Ukraine: historical and theoretical dimension.

The article presents the result of a historical and theoretical study of human rights in Ukraine. Emphasis is placed on the constitutional documents of different periods and human rights enshrined in them. The problem was considered in the Ancient, Cossack, 1917–1921 and Soviet periods, from individual rights, through the freedoms and privileges of the estates, to the expansion of the concept in terms of volume and range of persons. The conclusion about the continuity of the Ukrainian state and legal tradition and such factors influencing the development of human rights as the national liberation struggle, joining various states, the processes of limiting and eliminating Ukrainian autonomy, the development of their own statehood is substantiated.

The analyzed constitutional documents of various state formations that existed in Ukraine in 1917–1920 give grounds to assert that regardless of their political orientation, they consistently developed, consolidated and guaranteed basic natural, social, economic and political human rights. The whole complex of human rights can be divided into two groups: those that were due to specific historical circumstances (characteristic of different state entities) and independent of time, universal human rights, which were recognized by all. This group includes the right to life, liberty, religion, equality before the law, equality regardless of gender, origin, nationality, freedom of speech, inviolability of home and secrecy of correspondence. Despite unfavorable external conditions, the lack of some experience of state and legal construction, the political forces that led the Ukrainian state formation in this period did not follow the path of dictatorship and oppression of human and civil rights. This creates a certain constitutional tradition of treating human rights as the greatest value. As for the Soviet period of development, the topic of human rights was not silenced at all during this period either: the list of human rights was consistently expanded in the Soviet Constitutions, despite their declarativeness and differences with practice.

Key words: human rights, stages of development, freedoms, privileges, estates, state and legal traditions, constitutional documents, socio-economic rights.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.20

УДК 342.565.2

О.Г. ТУРЧЕНКО

*Ольга Григорівна Турченко, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри Донецького національного університету імені Василя Стуса**

ORCID: 0000-0001-7446-1289

КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА В КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Постановка проблеми. Захист прав та свобод людини та громадянина є однією з основних завдань кожної сучасної демократичної і правової держави. Так, в основу Конституції України покладено концепцію дотримання прав та свобод людини, визнання їх невід'ємними та непорушними, відповідно, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3)¹. Разом із тим ефективно дотримання прав та свобод неможливе без забезпечення принципу верховенства права.

Стаття 8 Конституції України регламентує «визнання і дію» принципу верховенства права. Треба погодитися з позицією М. Козюбри, що верховенство права передбачає інтерпретацію його через складові, які, передусім, охоплює ст. 3 Конституції України, що закріплює обов'язок держави щодо поваги до прав людини. Відповідно як безпосередній прояв реалізації верховенства права необхідно розглядати спрямованість діяльності органів влади та їхніх посадових осіб на забезпечення фундаментальних, невідчужуваних прав людини².

На думку Т.Р.С. Аллана, саме однакова гідність усіх громадян і справедливе ставлення й повага до індивідуальної автономії є серцевиною принципу верховенства права³.

Загальне визначення терміна «верховенство права» було викладено в рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Вер-

© О.Г. Турченко, 2020

* *Olha Turchenko, Ph.D. in Law, Associate Professor, Head of the Department of Vasyl' Stus Donetsk National University*

ховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проняті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо»⁴.

Відповідно до розуміння Конституційного Суду України (далі – Суд) «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проняті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо»⁵. У Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками Конституційний Суд України зазначає, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абз.2 п.п. 5.4 п. 5 мотивувальної частини)⁶.

З огляду на багатозадачність Суду значний обсяг його повноважень, недосконалий механізм контролю за прийняттям нормативно-правових актів та їх реалізацією, а також через те, що Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, відслідкувати порушення прав та інтересів особи, що виникли внаслідок розрізу відповідності положень нормативно-правових актів Основному Закону, вкрай важко. Тому виконання функціональних повноважень Суду, зокрема, полягає в реагуванні на повідомлення про можливе порушення норм Конституції України, однією з процедурних форм якого відповідно до ст. 50 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) є конституційна скарга⁷.

У контексті правохисного механізму конституційна скарга заслуговує на найбільшу увагу, оскільки стосується порушення права конкретної особи, а отже, вирішення зазначеного у скарзі питання матиме не тільки абсолютний характер та уособлюватиме охоронну функцію, а й захистить права конкретно визначеного суб'єкта. З огляду на вказане обрана тема дослідження є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теми, що стосуються інституту конституційної скарги в Україні, неодноразово порушувалися в працях вітчизняних вчених-правників, зокрема, К. Айріян, М. Гуль-тая, В. Копчи, В. Лемака, В. Нестеровича, О. Петришина та інших. Так, О. Білоскурська та Т. Подорожня деталізували базові досягнення та упущення створеної в Україні моделі конституційної скарги; праці Т. Бринь присвячені Суду як складовій частині механізму захисту прав людини, в межах якого значну роль відіграє і конституційна скарга; дослідження М. Гультая направлені на здійснення комплексного аналізу існуючого нині інституту конституційної скарги в його нормативному врегулюванні та теоретичному обґрунтуванні; Л. Наливайко та О. Чепік-Трегубенко вивчали іноземний досвід запровадження та розвитку конституційної скарги як форми здійснення конституційного судочинства, а також характеризували застосування такого досвіду в українському правовому полі тощо.

Разом із тим багато проблемних питань виникають безпосередньо в процесі застосування інституту конституційної скарги, тому вичерпання необхідності дослідження даної теми неможливе. Таким чином, інститут конституційної скарги потребує постійного вивчення, аналізу й оновлення теоретичної та практичної бази знань.

Формулювання мети статті. Метою статті є визначення сутності конституційної скарги в контексті принципу верховенства права.

Виклад основного матеріалу. В науці конституційного права існують три основні підходи до тлумачення змісту принципу верховенства права:

- формальний, що ґрунтується на аналізі нормативного закріплення принципу верховенства права загалом та аналізі окремих критеріїв його дотримання, зокрема, формальної незалежності та безсторонності судової влади; офіційно встановленому порядку прийняття законів; відсутності зворотної сили законів тощо)⁸;
- субстантивний (матеріально-правовий), який заснований на моральних уявленнях про належну правову систему та визначає стан її реалізації, розкриває сутність принципу верховенства права, ставлення окремого індивіда до нього та впевненість у засобах його реалізації⁹;
- функціональний або інтегрований, який подібний до матеріально-правового (сутнісного), але увага в ньому зосереджується на тому, наскільки ефективно право та правова система в цілому виконують функції захисту інтересів людини.

Саме наявність ефективної судової системи є гарантією «формального» верховенства права, від належного забезпечення права на справедливий суд залежить система права загалом, тому що є гарантією захисту всіх інших прав¹⁰.

Інститут конституційної скарги в Україні започаткований нещодавно, але він не є абсолютно новим інститутом, його створення – це загальноєвропейська тенденція, певним етапом еволюції сучасного конституціоналізму. Та чи інша модель конституційної скарги поступово зміцнюється в європейських державах.

Так, як зазначають Л. Наливайко та О. Чепік-Трегубенко, модель повної скарги (кожна особа може звертатися до конституційного суду стосовно визначення конституційності ухваленого щодо неї будь-якого правового акта, а також якщо вона вичерпала інші можливості захисту своїх конституційних прав) існує в Німеччині, Австрії, Бельгії, Грузії, Чехії, Хорватії, на Мальті тощо. Модель неповної скарги (має обмежений об'єкт оскарження) представлена в Польщі, Латвії, Вірменії, Російській Федерації, а тепер і в Україні та інших державах¹¹.

В Україні конституційна скарга з'явилася завдяки проведенню судової реформи 2016 р., яка торкнулася і здійснення конституційного судочинства. Новий Закон України «Про Конституційний Суд України» від

13 липня 2017 р. передбачив введення цього інституту, фактично ж можливість застосування цього інституту з'явилася після ухвалення Судом «Регламенту Конституційного Суду України» від 22 лютого 2018 р. та формування колегій і сенатів Конституційного Суду, які й розглядають ці скарги.

Доцільність введення цього інституту можуть підтвердити цифри. Станом на 30 листопада 2020 р. до Суду надійшло 519 скарг, з них у 2019 р. Суд ухвалив дев'ять рішень за результатами розгляду 19 конституційних скарг.

Попередній Закон України «Про Конституційний Суд України», що втратив чинність 3 серпня 2017 р., визначав ст. 38 формами звернення до Суду конституційне подання та конституційне звернення. Варто звернути увагу, що фізична особа, не маючи відповідного політичного статусу та приналежності до того чи іншого органу вищої влади в державі, так само як і юридична особа, могла звернутися до Суду виключно в межах конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи (ч. 1 ст. 42 вищезгаданого Закону)¹².

Таким чином, фізичні та юридичні особи були позбавлені права порушувати питання про розгляд тієї чи іншої норми на предмет її неконституційності.

Згідно з ч. 1 ст. 55 Закону 2017 р. конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Треба погодитися з В. Копчою¹³, В. Лемаком, О. Петришиним¹⁴, що незважаючи на те, що в статті безпосередньо конституційна скарга не зумовлюється захистом основних конституційних прав і свобод людини, її юридична природа як індивідуального інструменту зумовлює її нерозривний зв'язок із потребою захисту (відновлення) прав конкретної ідентифікованої особи чи групи осіб.

Навіть якщо в результаті розгляду скарги буде виділена системна проблема конституційного правопорядку, на охорону якого передусім спрямована діяльність Суду, це не змінює природи конституційної скарги як індивідуального інструменту захисту прав.

Отже, запровадження інституту конституційної скарги, що дає змогу особі впливати на визнання неконституційними тих чи інших положень закону, слід вважати вагомим кроком до закріплення моделі конституційної прямої демократії в державі та забезпечення принципу верховенства права.

Крім того, на думку В. Радзівської¹⁵, конституційна скарга є формою забезпечення доступу особи до органу конституційної юрисдикції. Загальний конституційний принцип рівності усіх і кожного в правах і свободах зумовлює необхідність забезпечення всім рівних правових можливостей як матеріального, так і процесуального характеру, що ґрунтується на визнанні у правовій державі звернення до суду універсальним способом захисту прав і свобод фізичних осіб, а також прав юридичних осіб.

Саме тому Україна обрала вектор розвитку інституту конституційної скарги на прикладі найбільш розвинених країн Європи, маючи на меті підвищення ступеня відповідальності суб'єктів нормотворення та нормозастосування шляхом надання кожному права звернення до Суду.

На думку Т. Бринь, конституційною скаргою є звернення будь-яких осіб, які на законних підставах проживають на території України, до єдиного органу конституційної юрисдикції з приводу порушення їхніх конституційних прав шляхом ухвалення законодавчого акту за умови, що цей акт вже застосований або підлягає застосуванню у конкретній справі, що розглядається судом чи іншим органом державної влади¹⁶.

В. Шаповал розглядає конституційну скаргу як правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції, насамперед фізичною особою, спеціальної процедури захисту конкретного права, що порушено актом, виданим державним органом або посадовою особою в системі виконавчої влади, чи рішенням суду загальної юрисдикції¹⁷.

Зазначені визначення конституційної скарги характеризують її значення в ролі інструменту впливу особи на систему права та державну політику, адже за результатами розгляду конституційної скарги можливі стає вилучення з бази юридичних норм, закріплених державою в чинному законодавстві, ті, які суперечать або не відповідають Конституції.

На думку М. Гульгая, функціонування інституту конституційної скарги також доповнює зміст принципу прямої дії норм Конституції України, оскільки гарантує скаржникові захист прав і свобод безпосередньо на підставі конституційних норм і тоді, коли був застосований закон, який цим нормам суперечить. Внаслідок цього суб'єкт права на конституційну скаргу може усвідомити цінність конституційних положень у сфері основоположних прав, почуваючи себе у правовій безпеці, навіть якщо було ухвалено неконституційний законодавчий акт¹⁸.

Юридичною специфікою конституційної скарги є те, що вона стосується конкретного порушеного конституційного права, яке належить конкретному суб'єкту. Так, конституційна скарга є прямим засобом забезпечення не тільки конкретного права суб'єкта, а й засобом забезпечення верховенства Конституції України.

Отже, поряд із виконанням основних завдань, покладених законодавцем, Суд у разі розгляду конституційної скарги виступає як гарант дотримання прав та свобод особи шляхом забезпечення конституційності правового поля.

Конституційна скарга також має на меті супроводження здійснення конституційного контролю, що здійснюється, на думку Т. Подорожної та О. Білоскурської, у межах судочинства за скаргами громадян і

полягає в перевірці відповідності правового акта Конституції держави, який як джерело права характеризується стабільністю і встановлює загальні засади національного законодавства, що дозволяє суб'єкту права на конституційну скаргу оскаржувати, зокрема (і переважно), нормативні правові акти аж до рівня закону, спираючись більшою мірою на принципи права і перебуваючи в меншій залежності від буквального тлумачення правової норми¹⁹.

Сутність конституційної скарги можна розкрити через її ознаки, серед яких, як правило, виділяють наступні: є письмовим клопотанням (зверненням) з регламентованими вимогами; стосується перевірки відповідності положень конкретного закону Конституції; тісно пов'язана з остаточним рішенням суду, в якому застосовувався певний закон; подається чітко визначеним суб'єктом – суб'єктом права на конституційну скаргу; має визначену законодавчо процедуру подачі та розгляду.

Закон визначає конституційну скаргу через процесуальне поняття «клопотання», що представляється термінологічно не правильним, оскільки поняття скарги та клопотання в аспекті звернень особи існують окремо один від одного та мають деякі відмінності. Так, скарга акцентує увагу на вимогу до відповідного суб'єкта вчинити певні дії або утриматися від них, в той час як клопотання виражає прохання щодо такого вчинення/утримання. Тому конституційна скарга повинна б трактуватися саме як вимога до Суду, оскільки законодавчо Суд зобов'язаний здійснювати перевірку відповідності нормативно-правових актів Конституції України, і така перевірка є одним з основних завдань Суду.

Вимоги до змісту конституційної скарги, тобто обов'язкові реквізити, які мають бути у ній зазначені, закріплені ч. 2 ст. 55 Закону; щодо формальних вимог, то конституційна скарга має подаватися виключно в письмовій формі за особистим підписом особи (або уповноваженої в установленому законом порядку особи, яка діє від її імені, якщо вона за станом здоров'я або фізичною вадою не в змозі особисто підписати (ч. 2 ст. 56 Закону)) та державною мовою (ч. 1 ст. 74 Закону).

Недотримання визначених законодавцем вимог матиме негативні наслідки для суб'єкта подання у вигляді повернення конституційної скарги.

Основна особливість конституційної скарги – це те, що її предметом є перевірка на відповідність положень закону (його окремих положень) Конституції України, причому зазначені положення мають бути обов'язково застосовані в остаточному судовому рішенні.

Варто звернути увагу, що оскільки розгляд конституційної скарги здійснюється в межах захисту та відновлення прав особи, то Суд також розглядає питання щодо відповідності Конституції законів, які втратили чинність, якщо такі акти продовжують застосовуватись до правовідносин, що виникли під час їх чинності.

При цьому дії чи бездіяльність органів державної влади, рішення судів у системі судоустрою України до Суду не оскаржуються.

Певні незрозумілості виникають щодо того, яке саме рішення у справі слід вважати остаточним рішенням суду, якого має стосуватися конституційна скарга. Справа в тому, що процесуальне законодавство України не містить визначення поняття «остаточне рішення», воно оперує поняттям рішення суду, що набрало законної сили, не може бути оскаржене, крім виключних випадків, встановлених законом, тобто не може бути зміненим за загальним правилом, а отже, є остаточним. Таким чином, складається враження, що будь-яке рішення суду, що вступило в законну силу, та в якому застосовувалися оскаржувані положення відповідного закону, можуть стати однією з причин подання конституційної скарги.

Разом із тим п. 1 ч. 1 ст. 77 Закону встановлено, що конституційна скарга вважається прийнятною, зокрема, якщо вичерпано всі національні засоби юридичного захисту (за наявності ухваленого в порядку апеляційного перегляду судового рішення, яке набрало законної сили, а в разі передбаченої законом можливості касаційного оскарження – судового рішення, винесеного в порядку касаційного перегляду).

Із зазначеного вбачається, що рішенням суду в контексті подання конституційної скарги може бути тільки рішення суду останньої інстанції, тобто таке, можливість оскарження якого вже була реалізована в повному обсязі.

Але ж перегляд судового рішення судом апеляційної/касаційної інстанції здійснюється в межах застосування норм матеріального та процесуального права, і суд визначає правильність застосування тієї чи іншої норми, а не трактує її з точки зору відповідності Конституції України. Положення закону, що викликає сумнів щодо відповідності Конституції, може слугувати підставою для прийняття рішення судом першої інстанції та не бути переглянутим в апеляційному чи касаційному провадженні, адже існування норм, що не відповідають Конституції України, не залежить від інстанційності розгляду судової справи, в якій таку норму було застосовано.

Разом із тим, зазначену вище вимогу законодавця можна пояснити тим, що у випадку апеляційного/касаційного перегляду судового рішення, що містить посилання на сумнівну з точки зору відповідності Конституції України норму, може бути змінено рішення та виключено застосування вказаної норми, чим і вичерпається питання порушення прав та інтересів суб'єкта звернення. Таким чином, кількість можливих звернень до Суду з конституційними скаргами значно звужується, що має позитивний вплив на якість та швидкість роботи Суду у випадках, коли дійсно є побоювання та докази існування неконституційної норми.

Отже, вичерпання засобів юридичного захисту є додатковою можливістю судів загальної юрисдикції запобігти застосуванню відповідної норми, що виключатиме порушення прав особи, а отже, зводитиме нанівець необхідність звернення до Суду.

Слід зазначити, що будь-яких обмежень щодо виду судочинства (юрисдикції), в якому було прийнято відповідне рішення, національне законодавство не містить.

У свою чергу, невирішеним на сьогодні залишається питання, чи розповсюджується на необхідність подачі конституційної скарги вимога щодо обов'язковості вичерпання всіх національних юридичних способів захисту при подачі скарги до Європейського суду з прав людини.

Обмеження існують в межах строку на подання конституційної скарги. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 77 Закону конституційна скарга вважатиметься поданою, зокрема, якщо з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням, у якому застосовано закон України (його окремі положення), сплинуло не більше трьох місяців, з можливістю поновлення пропущеного строку, якщо особа не мала повного тексту судового рішення, що пов'язується з процесуальними правами особи клопотати про поновлення строку за наявності поважних причин його пропуску. Однак, на відмінну від національного процесуального законодавства в межах загальної юрисдикції, конституційне провадження визнає лише одну причину пропуску строку – відсутність у суб'єкта повного тексту судового рішення.

У такому випадку вбачається, що тримісячний строк на подання конституційної скарги має відрховуватися від дати отримання повного тексту рішення та за умови пропуску і цього строку конституційна скарга має бути повернута суб'єкту подання.

Частина 1 ст. 56 Закону виключає з суб'єктів права на конституційну скаргу юридичних осіб публічного права.

В.М. Зубар, порівнюючи юридичні особи публічного та приватного права, виділив такі критерії для їх поділу: способи утворення, мета (цілі) діяльності, правоздатність, правовий режим майна, перелік організаційно-правових форм, наявність можливості видавати нормативно-правові акти тощо. Безумовно, зазначений перелік критеріїв не є вичерпним²⁰.

Проте основним критерієм поділу юридичних осіб на осіб приватного та публічного права є порядок їх створення. Так, юридична особа, створена розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, є юридичною особою публічного права, отже, не може звертатися до Суду з конституційною скаргою, оскільки останнє прямо передбачене положенням Закону.

Таким чином, до Суду мають право звернутися громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи приватного права. Тобто будь-яких обмежень щодо права подати скаргу національне законодавство не містить, проте за загальним правилом особа-скаржник має володіти повною дієздатністю, а також, з огляду на трактування законодавцем конституційної скарги, має бути учасником судової справи, з якої було винесено рішення із застосуванням спірного закону.

Ще однією основною ознакою конституційної скарги є те, що її прийняття та розгляд супроводжуються чітко регламентованою процедурою, порушення якої має негативні наслідки. У зв'язку з тим, що Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції, з метою дотримання ефективності роботи Суду розгляд конституційних скарг має бути чітко регламентованим.

Чітке законодавче процедурне регулювання свідчить про важливість повного та всебічного з'ясування обставин, що стали підставою подання конституційної скарги, та направленість законодавця на ефективне використання потенціалу Суду.

Висновок. Інститут конституційної скарги є новелою української конституційної юрисдикції, яка спрямована на забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб до конституційного судочинства з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів.

Введення інституту конституційної скарги в якості інструменту механізму захисту конституційних прав і свобод людини сприяє укоріненню основної ідеї конституціоналізму – впровадженню принципу верховенства права, обмеженню державної влади, прагненню захистити права людини.

¹ Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

² Козюбра М.І. Верховенство права, права людини і місцеве самоврядування: проблеми взаємозв'язків. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. Юридичні науки. С. 67–71. С. 69.

³ Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / пер. з англ. Київ, 2008. 385 с. С. 11.

⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

⁵ Рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання). *Вісник Конституційного Суду України*. 2004. № 5. С. 38–45.

⁶ Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 5. С. 19.

⁷ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>

⁸ Луців О.М. «Формальні» концепції верховенства права у сучасній науковій літературі. *Вісник Львівського університету*. 2013. Вип. 57. С. 60–67.

⁹ Константин О.В. Щодо проблеми реалізації принципу верховенства права у сфері діяльності судової влади в Україні. *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 8. С. 41–44. С. 42.

¹⁰ Турченко О.Г., Боровицький О.А. Щодо правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя в контексті принципу верховенства права. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 2 (38). С. 33–43.

¹¹ Наливайко Л., Чепік-Трегубенко О. Інститут конституційної скарги: зарубіжна практика, вітчизняний досвід та перспективи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 2. С. 7–15. С. 10. URL: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/5198/1/1.pdf>

¹² Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422/96-vr#Text>

¹³ Копча В.В. Конституційна скарга як інструмент захисту прав людини в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2018. Т. 4. № 84. С. 11–16. С. 12.

¹⁴ Лемак В.В., Петришин О.В. Конституційна скарга в Україні: проблеми механізму впровадження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2. С. 79–88. С. 80.

¹⁵ Радзівська В. До питання про запровадження в Україні інституту конституційної скарги. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 6. С. 52–57. С. 54.

¹⁶ Бринь Т. Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 19 с. С. 6.

¹⁷ Шаповал В.М. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду). *Вісник Конституційного Суду України*. 2005. № 6. С. 20–33. С. 32.

¹⁸ Гультай М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: курс лекцій. Київ: Центр учебно-вої літератури, 2019. 270 с. С. 258.

¹⁹ Подорожна Т., Білоскурська О. Конституційна скарга як форма судового захисту прав людини в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. Вип. 1 (41). С. 97–101. С. 98.

²⁰ Зубар В. Співвідношення понять «юридична особа публічного права» та «юридична особа приватного права». *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 41. С. 30–33. С. 33. URL: <http://www.apdp.in.ua/v41/06.pdf>

Резюме

Турченко О.Г. Конституційна скарга в контексті принципу верховенства права.

У статті досліджуються проблематика реалізації конституційної скарги, сутність, специфіка, ознаки конституційної скарги в контексті принципу верховенства права, зокрема, як індивідуального інструменту захисту прав людини, що передбачає можливість прямого звернення особи до органу конституційної юрисдикції та як прямого засобу забезпечення не тільки конкретного права суб'єкта, а й засобу забезпечення верховенства Конституції України.

Визначено дискусійні питання теоретичного та практичного характеру щодо того, яке саме рішення по справі слід вважати остаточним рішенням суду, якого має стосуватися конституційна скарга, щодо доцільності визначення конституційної скарги не через термін «клопотання», а через вимогу.

Ключові слова: верховенство права, конституційна скарга, права людини, Конституційний Суд України, неконституційність.

Резюме

Турченко О.Г. Конституционная жалоба в контексте принципа верховенства права.

В статье исследуются проблематика реализации конституционной жалобы, сущность, специфика, признаки конституционной жалобы в контексте принципа верховенства права, в частности, как индивидуального инструмента защиты прав человека, который предусматривает возможность прямого обращения лица в орган конституционной юрисдикции и как прямого средства обеспечения не только конкретного права субъекта, но и верховенства Конституции Украины.

Выделены дискуссионные вопросы теоретического и практического характера относительно того, какое именно решение по делу следует считать окончательным решением суда, которого должна касаться конституционная жалоба, о целесообразности определения конституционной жалобы не через термин «ходатайство», а как требование.

Ключевые слова: верховенство права, конституционная жалоба, права человека, Конституционный Суд Украины, неконституционность.

Summary

Olha Turchenko. Constitutional complaint in the context of the principle of the rule of law.

As a direct manifestation of the implementation of the rule of law, it is necessary to consider the direction of the activities of the authorities and their officials to ensure fundamental, inalienable human rights.

Although part 1 of Article 55 of the Law “On the Constitutional Court of Ukraine” does not directly stipulate the protection of fundamental constitutional human rights and freedoms, its legal nature as an individual instrument predetermines its inextricable link with the need to protect (restore) the rights of a specific identified person or group of persons. Even if, as a result of consideration of the complaint, a systemic problem of the constitutional legal order is highlighted, the protection of which, first of all, the activities of the Constitutional Court of Ukraine are directed, this does not change the nature of the constitutional complaint as an individual instrument for protecting rights.

The legal specificity of a constitutional complaint is that it concerns a specific violated constitutional right belong to a specific subject, while it also acts as a means of ensuring the supremacy of the Constitution of Ukraine.

The article examines the problems of the implementation of a constitutional complaint, the essence, specifics, signs of a constitutional complaint in the context of the principle of the rule of law, identifies controversial issues of a theoretical and practical nature on the implementation of the right to a constitutional complaint.

In particular, the Law defines a constitutional complaint through the procedural concept of “petition”, which seems to be terminologically incorrect, since the concept of a complaint and a petition in the aspect of a person’s appeals exist separately from each other

and have some differences. Since the Constitutional Court is legally obliged to verify the compliance of normative legal acts with the Constitution of Ukraine, it is advisable to define a constitutional complaint through a requirement, focusing on the requirement for the relevant entity to perform certain actions or refrain from them.

Certain obscurity arises as to what kind of decision in the case should be considered the final decision of the court, which should concern the constitutional complaint, it is seen that this can only be a decision of the court of last instance, that is, one whose appeal has already been fully implemented.

In general, the introduction of the institution of constitutional complaint contributes to the rooting of the main idea of constitutionalism – the introduction of the principle of the rule of law, limitation of state power, the desire to protect human rights.

Key words: rule of law, constitutional complaint, human rights, Constitutional Court of Ukraine, unconstitutionality.

DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.21

УДК 352.071

Р.Ф. ЧЕРНИШ, М.П. ТІТОВЕЦЬ

*Роман Федорович Черниш, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Поліського національного університету**

ORCID: 0000-0003-4176-7569

*Марія Петрівна Тітовець, студентка VI курсу Поліського національного університету***

ORCID: 0000-0003-4176-7569

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПРАВОВІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ АСПЕКТИ УТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Постановка проблеми. Аналіз наявної прикладної інформації щодо реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України (децентралізації) свідчить про наявність окремих проблемних питань (правових, організаційних та інформаційних), зв'язаних із спроможністю громад реалізовувати власні та делеговані повноваження. Останні потребують вирішення як на законодавчому рівні, так і за рахунок налагодження дієвого діалогу між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Основною метою вказаного процесу є створення ефективної системи виконання функцій та повноважень для всіх суб'єктів, а також забезпечення потреб громадян, які проживають у новостворених територіальних громадах (далі – ОТГ).

Європейський досвід демонструє, що успішні практики реформування місцевого самоврядування, які мають забезпечити сталий регіональний розвиток, полягають у забезпеченні реалізації принципу субсидіарності та посиленні спроможності органів місцевого самоврядування всіх рівнів реалізовувати власні і делеговані повноваження.

Зважаючи на те, що адміністративно-територіальна реформа перебуває в завершальній фазі – приєднання, перед практиками та представниками наукової спільноти постають актуальні завдання з розробки нових та вдосконалення чинних механізмів її реалізації.

Наразі реформування системи місцевого самоврядування здійснюється в межах існуючого правового поля без внесення відповідних змін до Конституції України. При цьому, як слушно зазначає М.Є. Гайдар, наявна нормативно-правова база не завжди носить послідовний характер щодо регулювання ОТГ, а навпаки – спрямована на врегулювання окремих аспектів конституційно-правового статусу ОТГ¹. Вказане не дає змоги повною мірою сформувати зазначені органи відповідно до критеріїв, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною у 1997 р.) з подальшим делегуванням відповідних повноважень, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою тощо, які є необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу теоретичних засад тих чи інших інститутів муніципального права було присвячено роботи багатьох науковців, зокрема О.М. Бандурки, М.Є. Гайдар, Н.В. Дадій, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, Н.М. Оніщенко, Р.І. Панчишина, М.С. Пашкевич, В.В. Пітцика, О.В. Петришина, М.В. Погорілка, М.О. Пухтинського, П.М. Рабіновича, О.Ю. Синявської, О.Ф. Скакун, Є.І. Хомаківського, Р.Ф. Черниша, В.П. Яковчук, О.Н. Ярмиша та інших.

Формулювання мети статті. Зважаючи на вищевикладене, **мета** дослідження полягає у розробці окремих організаційно-правових практичних пропозицій для заінтересованих суб'єктів (передусім – Кабінету Міністрів України та обласних державних адміністрацій) стосовно оптимізації процедури подальшого реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в цілому.

© Р.Ф. Черниш, М.П. Тітовець, 2020

* *Roman Chernysh, Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor of Polissia National University*

** *Mariia Titovets, student of II year of the Master's degree of Polissia National University*