

- 14 Європейська соціальна хартія // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_300. – Назва з екрану.
- 15 Шаптала Н. Гарантії забезпечення соціального захисту прав людини: практика Конституційного Суду України / Н. Шаптала // Конституційний Суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=164647. – Назва з екрану.
- 16 Кочемировська О.О. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні / О.О. Кочемировська, О.М. Пищуліна. – К.: НІСД, 2012. – 54 с.
- 17 Верланов С. Соціальні права людини і громадянина у практиці Конституційного Суду України: межі захисту / С. Верланов // Право України. – 2010. – № 2. – С. 108-113.
- 18 Співак В.М. Соціальна, правова держава як фактор розвитку демократичного суспільства в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук: 23.00.02 / В.М. Співак. – К., 2001. – 19 с.
- 19 Побережний О.В. Деякі питання щодо напрямків реформування соціальної політики України / О.В. Побережний // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2009. – № 4 (10).
- 20 Средняя зарплата украинца в 16 раз меньше европейской [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.mail.ru/inworld/ukraine/global/112/economics/10456357/?frommail=1>. – Заглавие с экрана.
- 21 Пищуліна О.М. Шлях до довгострокової соціальної стратегії: на перехресті вибору // Стратегічні пріоритети. – 2006. – № 1. – С. 111-118.
- 22 Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О.М. Пищуліна, Я.А. Жаліло, С.І. Лавриненко, Д.С. Покришка / За заг. ред. В.Є. Воротіна. – К.: НІСД, 2009. – 108 с.
- 23 Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 2 (13). – С. 5-82.
- 24 Лібанова Е. Соціальні проблеми модернізації української економіки / Е. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1 (17). – С. 5-22
- 25 Сергієва Л. Формування соціальної політики на рівні національної держави: європейський досвід та Україна / Л. Сергієва // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – № 1. – С. 202-213.
- 26 Рябенко Є.М. Особливості розбудови соціальної держави в Україні засобами освіти / Є.М. Рябенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії – 2010 – Вип. 40. – С. 146-155.
- 27 Любохинець Л.С. Інституційні аспекти становлення соціальної держави за умов ефективності соціальної політики // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 1 (44). – С. 87-93.
- 28 Україна – 2015: Національна стратегія розвитку. – К.: «Український форум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.semynozhenko.net/content/files/Ukraine-2015%20big.pdf>
- 29 Удовиченко В. Социальное государство: поиск оптимально приемлемой модели социально-экономического развития / В. Удовиченко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 1999. – № 1. – С. 191-200.
- 30 Якубенко В.М. Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.01 / Вячеслав Михайлович Якубенко. – К., 2005. – 21 с.

УДК 342.565.2

ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Зубенко Г. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
і муніципального права
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: статтю присвячено дослідженню інституту конституційної скарги. Охарактеризовано правову природу конституційної скарги та особливості її застосування в зарубіжних країнах. Розглянуто деякі проблемні питання запровадження цього інституту в Україні.

Ключові слова: конституційна скарга, Конституційний Суд України, захист прав і свобод, критерії прийнятності конституційної скарги.

Аннотация: статья посвящена исследованию института конституционной жалобы. Охарактеризована правовая природа конституционной жалобы и особенности ее применения в зарубежных странах. Рассмотрены некоторые проблемные вопросы внедрения этого института в Украине.

Ключевые слова: конституционная жалоба, Конституционный Суд Украины, защита прав и свобод, критерии принятия конституционной жалобы.

Annotation: the article is devoted to the investigation of the institution of constitutional complaint. The legal nature of the constitutional complaint and peculiarities of its application in foreign countries are characterized. Some problematic issues of the introduction of this institute in Ukraine are considered.

Key words: constitutional complaint, Constitutional Court of Ukraine, protection of rights and freedoms, criteria for adoption of constitutional complaint.

З набуттям чинності 30 вересня 2016 року Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», було внесено зміни до Основного Закону України в частині здійснення правосуддя та конституційного

контролю. Такі зміни, зокрема, торкнулися питання запровадження в Україні такої поширеної в деяких зарубіжних країнах форми звернення до органу конституційної юстиції, як конституційна скарга.

Не зважаючи на те, що аналізу досвіду функціонування інституту конституційної скарги в зарубіжних країнах та перспектив його запровадження в Україні присвячені праці таких вітчизняних вчених як М. Гультай, А. Портнов, М. Савенко, Т. Цимбалістий та ін., питання дослідження правової природи та проблемних питань впровадження цього інституту в нашій державі залишається актуальним. Викладені вище мотиви визначили вибір теми дослідження.

Взагалі інститут конституційної скарги є достатньо поширеним у зарубіжних країнах, а його сутність зводиться до права громадян звертатися до органів конституційного контролю з проханням про перевірку конституційності владних актів, якими порушуються їхні права і свободи. В основі цього інституту, як зазначає О. О. Кравченко, є юридичний конфлікт, який передається на вирішення органу конституційної юстиції. У результаті появи нормативного акту, що порушує права і свободи людини та громадянина, виникає конфлікт – суперечка про право між особою і органом, наділеним публічною владою. Завдання органу конституційної юстиції полягає в усуненні цього конфлікту та в тому, щоб розглянути спір про право в межах конституційного судочинства [1, с. 12].

Зокрема, існує інститут конституційної скарги в деяких європейських державах (Австрія, Бельгія, Болгарія, Швейцарія, Іспанія, Литва, Польща, Словенія, Угорщина, ФРН, Чехія) та державах Латинської Америки (Бразилія), Азії (Грузія, Киргизстан, Монголія, Сирія, Тайвань, Корея), Африки (Маврикій, Сенегал, Судан).

У різних країнах він має свою специфіку. В деяких з них захисту шляхом подання конституційної скарги підлягають всі конституційні права і свободи. Зокрема, в ч. 1 ст. 93 Конституції ФРН зазначається, що Федеральний Конституційний Суд приймає рішення за конституційними скаргами, які можуть бути подані будь-якою особою, яка вважає, що державна влада порушила одне з його основних прав або одне з прав, зазначених у статтях 20 (абзац 4), 33, 38, 101, 103 і 104; за конституційними скаргами громад чи об'єднань громад з приводу порушень будь-яким законом права на самоврядування, передбачене статтею 28 [2]; відповідно до п. е) ч. 1 ст. 89 Конституції Грузії на підставі позову особи розглядає конституційність нормативних актів стосовно основних прав і свобод людини, визнаних главою другою Конституції Грузії [3].

В інших країнах орган конституційної юстиції може розглядати конституційні скарги щодо порушення лише деяких прав і свобод, закріплених основним законом. Так, згідно з ч. 2 ст. 53 Конституції Іспанії до повноважень Конституційного Суду відноситься захист основних прав і свобод, передбачених ст.ст. 14–29 Конституції Іспанії, а також захист у разі відмови від військової служби з мотивів переконань [4].

По-різному законодавством зарубіжних країн визначається коло суб'єктів, що можуть звертатися з конституційною скаргою до органу конституційної юстиції. Зокрема, суб'єктами права на конституційну скаргу в деяких країнах є лише фізичні особи (Грузія, Таджикистан); в інших – як фізичні особи, так і юридичні (Австрія, Польща, ФРН, Швейцарія). Так, у п. 6 ч. 1 ст. 191 Конституції Республіки Польща зазначається, що з поданням у справах, про які йдеться у ст. 188, до Конституційного Трибуналу можуть звертатися суб'єкти, визначені ст. 79, тобто кожний, чий конституційні свободи або права виявилися порушеними [5].

Неоднаково визначаються види актів і дій, що підлягають конституційному оскарженню. Так, у ФРН особа може оскаржити в Федеральний Конституційний Суд будь-які акти державної влади, що порушують її основні права; в Австрії – рішення органів управління; в Швейцарії – акти кантонів; у Бельгії, Угорщині та Польщі – нормативні акти; в Російській Федерації – закони; в Албанії – акти і дії судових органів і т.д.

З метою запобігання надмірному перевантаженню органу конституційної юстиції та сприяння розгляду найбільш значущих справ щодо порушень конституційних прав і свобод законодавством зарубіжних країн встановлюються критерії прийнятності конституційних скарг, які надходять до цього органу державної влади.

Зокрема, до критеріїв прийнятності конституційної скарги Конституційним трибуналом Польщі відносять такі: 1) скаржник має бути особисто зацікавлений в усуненні порушення його прав і свобод (так званий «особистий інтерес»); 2) порушення має стосуватися правової позиції заявника («правовий інтерес»); 3) порушення прав і свобод скаржника повинно мати реальний характер («реальний інтерес») [6, с. 55]. У ст. 93а Федерального Закону ФРН «Про Федеральний Конституційний Суд» встановлено, що конституційна скарга потребує «прийнятності», тобто вона може бути прийнята якщо: 1) має фундаментальне конституційне значення; 2) подана з метою захисту фундаментальних прав, визначених у пункті 1 статті 90 закону, і скаржник зазнає особливо тяжкої шкоди в разі відмови у розгляді конституційної скарги. Інші вимоги прийнятності визначено в п. 8 «а» ст. 13, а також Розділі 15 вищезазначеного закону. Зокрема, це вичерпання всіх засобів національного захисту (п. 2 ст. 90 закону); термін подання конституційної скарги – з моменту ухвалення акту або вчинення дії (бездіяльності) органів державної влади що, на думку скаржника, порушують його фундаментальні права (конституційна скарга проти судового рішення чи адміністративного акта виконавчої влади повинна бути подана і обґрунтована протягом одного місяця; конституційна скарга, що стосується закону, може бути подана протягом одного року після набуття ним чинності) [7]. Згідно зі ст. 97 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» скарга на порушення законом конституційних прав і свобод допустима, якщо: 1) закон зачіпає конституційні права і свободи громадян; 2) закон застосований у конкретній справі, розгляд якої завершено в суді, при цьому скарга повинна бути подана в строк не пізніше одного року після розгляду справи в суді [8].

Питання стосовно запровадження інституту конституційної скарги було одним із найскладніших дискусійних питань й в нашій державі. Зокрема, серед переваг цього інституту називали створення додаткових гарантій прав і свобод громадян від свавілля влади та можливість індивіду брати участь в управлінні державою і суспільством [9, с. 42]; серед недоліків істотне збільшення навантаження на суддів Конституційного Суду України [10, с. 453]. Таким чином, одним з основних проблемних питань запровадження цього інституту є встановлення оптимального

балансу між забезпеченням належного захисту конституційних прав і свобод та ефективним функціонуванням органу конституційної юстиції.

Наразі відповідно до ч. 3 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених Конституцією, та у порядку, визначеному законом [11]. За даними офіційного сайту Конституційного Суду України вже на 28 листопада 2016 року до органу конституційної юстиції надійшло 24 конституційні скарги від фізичних та юридичних осіб (23 скарги – від фізичних та одна від юридичної особи) [12]. Розгляд таких конституційних скарг суд планує розпочати після внесення Верховною Радою України змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», якими будуть визначені вимоги до конституційної скарги та процедура її розгляду.

Деякі питання подання конституційної скарги закріплюються статтею 151¹ Конституції України. Відповідна стаття Основного Закону передбачає, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано [11].

Виходячи з вищезазначених положень Конституції України, можна встановити такі критерії прийнятності конституційної скарги, як:

- особа, яка звертається з конституційною скаргою має бути особисто зацікавлена в усуненні порушень її прав і свобод (мати особистий інтерес);
- предметом конституційного оскарження виступає закон України (скарга не може бути подана проти акту застосування права, а може стосуватися лише закону, покладеного в основу його прийняття);
- використання заявником всіх інших національних засобів юридичного захисту (отримання остаточного рішення у справі).

Однак розгляд конституційних скарг у Конституційному Суді України можливий лише після внесення Верховною Радою України змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» або прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» в новій редакції. Такими змінами мають бути визначені вимоги до конституційної скарги як форми звернення до Конституційного Суду України, критерії її прийнятності, суб'єкти звернення, порядок конституційного провадження у справах за розглядом конституційних скарг тощо.

Слід зазначити, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться Проект Закону про Конституційний Суд України № 5336-1 від 17.11.2016 р. Проектом, зокрема передбачаються зміни в організаційній структурі суду та створення сенатів у складі дев'яти суддів для розгляду конституційних скарг та колегій у складі трьох суддів для вирішення питань щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційною скаргою; вимоги до конституційної скарги; суб'єкти її подання; критерії прийнятності конституційної скарги тощо.

Зокрема, ст. 55 вищезазначеного проекту закону передбачається, що 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. У конституційній скарзі зазначаються:

- 1) 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;
- 2) відомості про уповноважену особу, що діє імені суб'єкта права на конституційну скаргу;
- 3) короткий виклад остаточного судового рішення, в якому було застосовано відповідні положення закону України;
- 4) опис перебігу розгляду відповідної справи в судах;
- 5) конкретні положення закону України, які належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення Конституції України, на відповідність яким належить перевірити закон України;
- 6) 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;
- 7) відомості про документи і матеріали, на які посилається суб'єкт права на конституційну скаргу, із наданням копій цих документів і матеріалів;
- 8) інформація про сплату збору за подання конституційної скарги;
- 9) перелік документів і матеріалів, що додаються [13].

Вважаємо, що впровадження запропонованих проектом закону чітких вимог щодо форми і змісту конституційної скарги, визначення суб'єктами її подання як фізичних так і юридичних осіб (окрім юридичних осіб публічного права), встановлення таких критеріїв прийнятності скарги, як вичерпаність всіх національних засобів юридичного захисту та встановлення строку, протягом якого може бути подана конституційна скарга – трьох місяців з дня набрання законної сили остаточним судовим рішенням не повинно призвести до необґрунтованого перевантаження діяльності Конституційного Суду України та має забезпечити чітке розмежування компетенції між органом конституційної юстиції та судами загальної юрисдикції.

До речі, вважаємо, що серед суб'єктів подання конституційної скарги слід також визначити громадські формування як відповідно до ст. 19 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб підприємців та громадських формувань» реєструються шляхом повідомлення про утворення та діють без статусу юридичної особи.

Таким чином, запровадження такої форми звернення до Конституційного Суду України як конституційна скарга, гарантуватиме прямий доступ громадян та інституцій громадянського суспільства до конституційного правосуддя, сприятиме створенню реальних інструментів їх впливу на правову систему через вилучення з чинного законодавства положень, що порушують конституційні права і свободи, забезпечуючи тим самим зміцнення принципу верховенства права.

Але запровадження цього інституту, який безперечно є одним з найефективніших способів забезпечення прав і свобод людини і громадянина органом конституційної юстиції в зарубіжних країнах, у практику Конституційного Суду України має супроводжуватися врахуванням усіх його переваг та недоліків та встановленням механізмів, що дозволять уникнути перевагання суду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравченко О. О. Захист прав і свобод людини та громадянина Конституційним Судом України: доктринальні, прикладні та компаративні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / О. О. Кравченко. – К., 2011. – 18 с.
2. Основной Закон Федеративной Республики Германия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Germany& language=r>
3. Конституция Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346>
4. Конституция Испании [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Spain&language=r>
5. Конституція Польської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoju/>
6. Гультай М. Модель конституційної скарги в Республіці Польща та її переваги в контексті розвитку конституційної юстиції України / М. Гультай // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 1. – С. 55–65.
7. О федеральном Конституционном Суде Федеративной Республики Германия: Закон Федеративной Республики Германия от 12 марта 1951 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bundesverfassungsgericht.de/>
8. Федеральный конституционный закон «Про Конституційний Суд Російської Федерації» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/
9. Іванівська А. М. Конституційне правосуддя і захист прав людини: позитивний зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні / А. М. Іванівська // Університетські наукові записки. – 2005. – № 3 (15). – С. 36–42.
10. Портнов А. В. Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення / А. В. Портнов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 450–456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09pavsiv.pdf>
11. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>
12. Конституційні скарги, що надійшли до Конституційного Суду України за станом на 28 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-skargy-shcho-nadiyshly-do-konstytuciynog-sudu-ukrayiny-za-stanom-na-28>
13. Проект Закону про Конституційний Суд України № 5336-1 від 17.11.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542