

ПИТАННЯ

КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.4(430)(477)

М. Гультай, суддя Конституційного
Суду України, кандидат юридичних наук

Досвід функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччині та перспективи його запровадження в Україні

Відзначаючи у 2011 році двадцятиріччя своєї незалежності, п'ятнадцятирічний ювілей чинної Конституції України та функціонування Конституційного Суду України, наша держава не лише підсумовує здобутки та досягнення, а й визначає оптимальні напрями подальшої розбудови національної правової системи. Серед шляхів вдосконалення конституційно-правових інститутів України одне з основоположних місць посідає реформування конституційного судочинства України. У зв'язку з цим протягом всіх п'ятнадцяти років становлення та розвитку вітчизняної конституційної юрисдикції тривають дискусії щодо запровадження інституту конституційної скарги як одного з найбільш ефективних юридичних засобів захисту фундаментальних прав і свобод особи, втілення конституційних цінностей у національному правопорядку¹.

Процес розбудови сучасної української державності відбувався під впливом найкращих світових традицій сучасного конституціоналізму, вивчення яких передувало запровадженню нових державно-правових інститутів. Не повинен стати винятком й інститут конституційної скарги, що отримав широке визнання останніми десятиліттями у країнах Східної Європи, Балтії та СНД передусім завдяки багаторічній позитивній практиці його функціонування у країнах Західної Європи, серед яких особливе місце посідає Федеративна Республіка Німеччина (далі — ФРН). Саме ФРН має чи не найкращий у світі досвід розгляду конституційних скарг, що становить найбільш навантажений напрям діяльності німецької конституційної юрисдикції.

¹ Див. роботи Ю. Барабаша, П. Євграфова, О. Петришина, А. Портнова, А. Селіванова, М. Тесленко, П. Ткачука, В. Тихого, В. Шаповала, С. Шевчука та ін.

Однак, незважаючи на потужний науково-практичний потенціал та надзвичайну актуальність вивчення досвіду функціонування інституту конституційної скарги та системи конституційного судочинства ФРН у цілому, в Україні фактично відсутні фахові публікації з проблематики конституційного контролю у ФРН, які спиралися б на автентичні джерела (законодавчі акти ФРН, праці видатних німецьких дослідників проблематики конституційного судочинства¹ тощо). Окремі питання судового конституційного контролю ФРН розглядаються в підручниках з конституційного права зарубіжних країн, проте проблематика конституційної скарги висвітлена в них обмежено та поверхово, отже, не може компенсувати потребу в її науковому аналізі.

Цікаві практично значущі дані щодо функціонування інституту конституційної скарги та конституційного контролю в цілому містяться у доповідях та заснованих на них публікаціях суддів Федерального Конституційного Суду ФРН, а також їх наукових консультантів, які були активно використані при підготовці цієї статті². Корисний матеріал з досліджуваної проблематики узагальнений також у дисертаційних дослідженнях російських вчених, зокрема Н. О. Вересової³ та М. О. Свистунової⁴, тоді як в Україні відсутні дисертаційні дослідження, безпосередньо присвячені конституційній юрисдикції ФРН. Отже, проблематика функціонування інституту конституційної скарги у ФРН у вітчизняній науці є малодослідженою та потребує глибокого вивчення задля подальшого використання отриманих результатів для вдосконалення системи конституційної юстиції України.

¹ Див. роботи таких дослідників, як: П. Бадур, Е. Бенда, А. Бланкенгель, В. К. Гек, Ф. Дармштедтер, П. Кирхоф, К. Крошель, В. Льовер, Дж. Лимбах, Т. Маунц, Х. Маурер, К. Песталоцца, Г. Реллеке, К. Хессе, П. Хайн, К. Шлайх, Х.-П. Шнайдер.

² Зокрема, Walter S. Competencies and Functioning of the Federal Constitutional Court of Germany / Report / Seminar on «Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice» (Batumi, 3–4 June 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp); Барли К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайдж. Республики. – 2003. – № 1. – С. 86–92; Мерт Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению / Ф. Мерт // Вестн. Конституц. Суда Республики Узбекистан. – 1999. – №: 3. – С. 72–82.

³ Вересова Н. А. Нормотворческая функция Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германии и Конституционного Суда Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. А. Вересова. – СПб., 2008. – 19 с.

⁴ Свистунова М. А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. А. Свистунова. – М., 2007. – 20 с.

Таким чином, до *целей* цієї статті належать: з'ясування ролі інституту конституційної скарги в системі конституційного судочинства ФРН; визначення основних елементів правового механізму його функціонування (суб'єктів подання, предмета, критеріїв прийнятності конституційної скарги тощо), а також перспектив врахування досвіду ФРН при запровадженні інституту конституційної скарги в Україні.

Спеціалізована система конституційного контролю Німеччини враховує всі основні характеристики демократичної, соціальної, федеративної держави, якою вона визначається Конституцією ФРН (стаття 20 частина 1 Основного Закону). Юридичну основу сучасного конституційного судочинства закладено Конституцією ФРН від 23 травня 1949 р., яка іменується *Основним Законом (Grundgesetz)*¹.

На чолі системи конституційного правосуддя, побудованого за «європейською моделлю», стоїть *Федеральний Конституційний Суд ФРН (Bundesverfassungsgericht, BVerfG)*, який є незалежним від усіх інших конституційних органів та розташовується в місті Карлсруе² (земля Баден-Вюртемберг). Особливість конституційного правосуддя Німеччини полягає в тому, що конституційні суди існують не тільки на рівні Федерації, а й у землях ФРН.

Федеральний Конституційний Суд ФРН (далі — ФКС) покликаний забезпечити рівновагу між гілками державної влади, взаємну відповідальність між державою і громадянином. Його основним призначенням виступає забезпечення поваги до Конституції ФРН, її правова охорона. Повноваження ФКС визначаються Конституцією ФРН (статті 18, 21, 41, 61, 93, 98, 99, 100, 126 Основного Закону), а також окремим Федеральним законом «Про Федеральний Конституційний Суд» від 12 березня 1951 р. (*Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG*)³

¹ Тут і далі для аналізу використовується російськомовний текст Конституції ФРН, викладений у виданні: Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1 / под общ. ред. и со вступительной статьей директора законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – С. 581–636.

² Article 1 of Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#III15>

³ Тут і далі використовується англомовний текст Федерального закону «Про Федеральний Конституційний Суд» з останніми змінами та доповненнями, внесеними Законом від 16 липня 1998 р. // Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#III15>

з наступними змінами та доповненнями. Процедурні питання його діяльності конкретизуються в Регламенті Федерального Конституційного Суду ФРН від 15 грудня 1986 р. (*Geschäftsordnung des BVerfG*) з наступними змінами, ухваленому Пленумом ФКС.

Найбільш навантажену частину повноважень ФКС становить розгляд конституційних скарг. Саме конституційні скарги (*Verfassungsbeschwerde*) складають переважну більшість справ, які розглядає ФКС. Так, за період функціонування ФКС з 1951 р. до нього надійшло близько ста вісімдесяти тисяч конституційних скарг, на сьогодні ФКС щорічно отримує до п'яти тисяч таких скарг. Хоча лише незначна частина конституційних скарг підлягає задоволенню ФКС (за різними даними від 1,2 % до 3 %) ¹, результати їх розгляду мають принципове значення для розвитку німецької правової системи. До того ж сама можливість подання конституційної скарги утримує публічну владу від прийняття неконституційних рішень. Отже, німецька система конституційного контролю має чи не найбільший у світі досвід функціонування інституту конституційної скарги, що обумовлює необхідність ретельного дослідження правового механізму його функціонування ².

Інститут конституційної скарги закріплений на конституційному рівні в статті 93 частині 1 пункті «4а» Конституції ФРН (включений Законом від 29 січня 1969 р.), згідно з яким ФКС уповноважений розглядати конституційні скарги, що можуть бути подані будь-якою особою, яка вважає, що державна влада порушила одне з її основних прав або одне з прав, вказаних у статтях 20 (частина 4), 33, 38, 101, 103 і 104 Основного Закону. Аналогічне положення закріплене в статті 90 пункті 1 розділу 15 «Процедура у справах стосовно конституційних скарг (стаття 13, пункт 8а)» Закону «Про Федеральний Конституційний Суд».

Суб'єктом, наділений правом звернення до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою щодо захисту фундамен-

¹ Так, наступні джерела наводять такі дані: 2,5 % – Constitutional Court of Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/6381>; до 3% – Walter S. Competencies and Functioning of the Federal Constitutional Court of Germany / Report / Seminar on «Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice» (Batumi, 3–4 June 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp); 1,2 % – Судебная система ФРГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://works.tarefer.ru/67/100330/index.html>

² Структуру правового механізму функціонування інституту конституційної скарги було виділено нами в попередніх публікаціях (див.: Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні / М. М. Гультай // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 6. – С. 116–118).

тальних прав, закріплених Основним Законом ФРН, визнається будь-яка особа, чий права були порушені. Фізичні особи німецької національності наділені правом подавати конституційну скаргу відносно будь-якого фундаментального права; іноземці і особи без громадянства можуть подати таку скаргу відносно тих прав, які за ними визнані Конституцією ФРН¹. До суб'єктів конституційної скарги належать також юридичні особи, якщо порушені їх права, що належать до фундаментальних та захищаються Основним Законом (наприклад, право власності).

Відповідно до статті 93 частини 1 пункту «4б» Конституції ФРН та статті 91 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» ФКС також розглядає справи за конституційними скаргами *общин і об'єднань общин* з приводу порушення яким-небудь законом права на самоврядування, передбаченого статтею 28 Основного Закону, а відносно законів земель — за умови, що скарга не може бути подана до Конституційного суду землі.

Згідно зі статтею 92 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд», в обґрунтуванні скарги мають бути визначені *право*, порушення якого підлягає оскарженню, а також *акти, дії чи бездіяльність органу або установи*, якими скаржнику нанесено шкоду.

Предметом конституційної скарги виступає порушення державною владою *фундаментальних прав особи, закріплених Основним Законом ФРН*. Фундаментальні права — це невід'ємні права, які захищають особу від свавілля держави. Їм присвячено Розділ 1 Конституції ФРН, чим визнається пріоритет основоположних прав перед усіма іншими положеннями Основного Закону. До них належать непорушність людської гідності, невідчужуваність прав людини; право на життя і фізичну недоторканність; рівність усіх перед законом; свобода віросповідання і совісті; свобода висловлювання думок; право на мирні збори, свобода пересування, недоторканність житла та ін. Крім прав, закріплених у Розділі 1 Основного Закону ФРН, предметом конституційної скарги можуть стати порушення інших прав, на які вказує стаття 93 частина 1 пункт «4а» Конституції ФРН, зокрема, право всіх німців чинити опір будь-кому, хто спробує усунути конституційний лад, якщо інші засоби не можуть бути використані (стаття 20 частина 4); право на рівний доступ до державної

¹ Барли К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 86.

служби (стаття 33); виборчі права (стаття 38); заборона на створення надзвичайних судів (стаття 101) та ін.

Як вже зазначалося, конституційна скарга має містити чітку вказівку на порушення фундаментального права (або прав) особи з боку державної влади. Як прямо вказано в Основному Законі ФРН, державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову (зокрема, стаття 1 частина 3; стаття 20 частина 2). Це означає, що предметом оскарження можуть виступати закони та інші акти парламенту, адміністративні акти, а також судові рішення, тобто будь-які акти, дії чи бездіяльність органів державної влади та управління.

Такий гранично широкий підхід до переліку актів, які підлягають оскарженню до ФКС через інститут конституційної скарги, хоча чітко і не визначений у Конституції ФРН та Законі «Про Федеральний Конституційний Суд», але випливає з їх змісту. У той же час, він підтверджується положеннями законів про конституційні суди окремих суб'єктів федерації. Так, у Законі про Конституційний суд землі Бранденбург закріплено, що «конституційна скарга може бути спрямована проти закону Землі, актів публічних органів Землі, будь-якої дії (бездіяльності) їх посадових осіб, а також рішень судів Землі, які безпосередньо стосуються заявника»¹.

У конституційній скарзі особа має обґрунтувати у зрозумілій формі *прямий та наявний зв'язок між актами державної влади та порушенням прав її особисто та в даний момент*. Права скаржника безпосередньо порушуються, якщо відносно нього прийнято відповідний правозастосовний акт адміністративного органу або рішення суду. Саме тому переважна більшість конституційних скарг стосується рішень суду.

Необхідність довести безпосередність порушення прав заявника особливо ускладнена у разі оскарження законів або інших нормативно-правових актів. Як пояснює співробітник ФКС К. Барлі, закон може прямо зачіпати права позивача, тільки якщо він безпосередньо породжує права та обов'язки і не вимагає правозастосовного акта виконавчої влади щодо конкретної особи. Якщо ж закон вимагає ухвалення такого акта виконавчого органу, скаржник має чекати на його ухвалення, і за можливості, оскаржити цей правозастосовний акт до компе-

¹ Юсупова Е. Конституционная жалоба как средство защиты прав человека в земле Бранденбург (ФРГ) / Е. Юсупова // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2007. – № 3. – С. 131.

тентного суду загальної юрисдикції. І лише після цього можлива подача конституційної скарги на рішення суду останньої інстанції¹. Отже, скарги проти законів або підзаконних нормативно-правових актів теоретично можливі, але в більшості випадків недопустимі².

Стаття 93а Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» зазначає, що конституційна скарга вимагає «*прийняття*» (англ. — *acceptance*), тобто Суд має вирішити, чи відповідає скарга вимогам прийнятності, і відповідно, чи підлягає вона судовому розгляду. В тій же статті Закону визначається, що конституційна скарга має бути прийнята, якщо вона: 1) має *фундаментальне конституційне значення* (стаття 93а пункт 2(а) Закону); 2) подана з метою захисту фундаментальних прав, визначених вище у статті 90 пункті 1 Закону, і *скаржник зазнає особливо тяжкої шкоди* у разі відмови у розгляді конституційної скарги (стаття 93а пункт 2(б) Закону).

Інші вимоги (критерії) прийнятності конституційної скарги визначені в статті 13 пункті 8«а», а також Розділі 15 (статтях 90–95) Закону «Про Федеральний Конституційний Суд». До ключових критеріїв прийнятності конституційної скарги належить *вичерпання всіх засобів правового захисту* (стаття 90 пункт 2 Закону). Для врегулювання спорів між громадянами або громадянином та державою функціонують компетентні суди «загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції» (стаття 95 Основного Закону). Практично кожне судове рішення може бути переглянуто однією або навіть декількома вищестоящими судовими інстанціями відповідної спеціалізації. Скаржник має використати всі наявні юридичні можливості захисту свого права, в іншому випадку конституційна скарга буде визнана непринятною.

¹ Барли К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 87.

² В окремих справах ФКС було визнано, що закон сам по собі зараз та безпосередньо зачіпає фундаментальні права осіб. Так, ФКС була розглянута конституційна скарга щодо Закону «Про безпеку повітряного простору» від 11 січня 2005 р., положення якого (§ 14.3) передбачали застосування федеральними збройними силами зброї, аж до припинення польоту повітряного судна, якщо існувала вірогідність захоплення його терористами для здійснення терористичного акту. Це положення було визнано ФКС таким, що суперечить статтям 1 та 2 Конституції ФРН та втратило юридичну силу. (Докладніше див.: Герасимова Е. Конституционная жалоба как полномочие Конституционного Суда России и Федерального конституционного суда Германии: сравнительно-правовой анализ / Е. Герасимова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 4. – С. 95).

Така вимога обумовлена низкою обставин. По-перше, німецькі дослідники неодноразово наголошували, що *конституційна скарга* — це *екстраординарний засіб правового захисту*¹, покликаний виконувати *субсидіарну функцію* стосовно системи судів загальної юрисдикції в частині захисту прав осіб. По-друге, вимога, що розглядається, підкреслює відповідальність судів загальної юрисдикції за охорону та захист конституційних цінностей при розгляді судових справ за чинним законодавством. Цей принцип прямо впливає із засадничого положення статті 1 частини 3 Конституції ФРН, де визначено, що закріплені в Основному Законі *фундаментальні права обов'язкові для законодавчої, виконавчої влади та правосуддя як безпосередньо діюче право*. По-третє, вимога щодо вичерпання всіх засобів правового захисту дозволяє суттєво зменшити велику кількість конституційних скарг та надає можливість ФКС сконцентруватися на конституційних питаннях.

У той же час Закон «Про Федеральний Конституційний Суд» в тій самій статті 90 пункті 2 допускає винятки з вимоги щодо вичерпання всіх засобів правового захисту, у випадку загальної доцільності або якщо попереднє звернення до інших судових інстанцій потягне за собою серйозну та невідворотну шкоду для скаржника.

Закон «Про Федеральний Конституційний Суд» (стаття 93) як одну з вимог прийнятності конституційної скарги визначає *терміни, в які вона має бути подана*, з моменту ухвалення акта або вчинення дії (бездіяльності) органів державної влади, що, на думку скаржника, порушують його фундаментальні права. Конституційна скарга на *судове рішення або адміністративний акт виконавчої влади* повинна бути подана протягом *одного місяця*. Якщо конституційна скарга стосується *закону*, то вона може бути подана тільки протягом *одного року після набуття ним чинності*.

Що стосується інших критеріїв прийнятності, то жодних спеціальних вимог відносно *форми конституційної скарги* не існує, окрім тієї, що всі скарги мають бути подані у письмовому вигляді. Також відсутня вимога щодо обов'язку скаржника бути представленим *адвокатом* при поданні скарги до ФКС, хоча кожна особа має право скористатися

¹ Див: Walter S. Competencies and Functioning of the Federal Constitutional Court of Germany / Report / Seminar on «Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice» (Batumi, 3–4 June 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp); Барли К. Конституційна скарга в Німеччині // К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 87.

правовою допомогою. Лише в усних слуханнях скажчик має бути представлений адвокатом, проте такі слухання мають місце лише як рідкісний виняток. Як зазначає К. Барлі, в принципі, слухання за конституційними скаргами, як і всі інші слухання перед ФКС, *безкоштовні*. Проте Суд може накладати штраф до 2600 € у випадку, якщо конституційна скарга була подана в образливій манері, хоча така практика була використана при розгляді лише 1 % скарг¹. Розглянуті вимоги щодо прийнятності конституційних скарг ретельно перевіряються ФКС через спеціальну процедуру *допуску (приймання)*, що була вперше встановлена в 1963 році з метою підвищення ефективності роботи Суду. Ця процедура означає, що конституційна скарга підлягає розгляду лише за умови, якщо її допущено до вирішення ФКС через відповідність усім вказаним критеріям.

Таким чином, у правовій системі ФРН інститут конституційної скарги ретельно розроблений на нормативному рівні та ефективно функціонує з моменту запровадження і до цього часу. Багаторічний практичний досвід ФКС щодо вирішення конституційних скарг, а також всі позитивні та проблемні моменти німецького підходу до основних елементів правового механізму функціонування² цього конституційно-правового інституту мають бути враховані при визначенні перспектив його запровадження і в Україні.

Передусім слід підтримати досить широкий підхід ФРН до визначення кола суб'єктів, наділених правом звернення з конституційною скаргою до органу конституційної юрисдикції та віднести до них фізичних і юридичних осіб приватного права, тобто громадян, а також іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб у разі порушення прав, визнаних за ними Конституцією України³.

Стосовно доцільності визнання територіальних громад суб'єктами конституційної скарги з огляду на досвід ФРН щодо наділення таким правом общин і об'єднань общин у разі порушення їх права на самоврядування, вважаємо це для України передчасним через низку причин,

¹ Барлі К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 88.

² Щодо основних елементів правового механізму функціонування конституційної скарги також див.: Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні / М. М. Гультай // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 6. – С. 116–118.

³ Цю думку поділяють П. Євграфов та М. Тесленко, тоді як А. Портнов вважає, що суб'єктами конституційної скарги мають бути лише фізичні особи.

серед яких остаточно невизначеність юридичного статусу територіальної громади, необхідність вдосконалення самої системи місцевого самоврядування та ін.

Як було вказано вище, у ФРН предметом конституційної скарги є досить широкий перелік нормативно-правових та індивідуальних юридичних актів органів державної влади, від законів та інших актів парламенту, до судових рішень. Слід визнати, що на першому етапі впровадження конституційної скарги в Україні її предметом не мають виступати судові рішення чи інші правозастосовні акти уповноважених державних органів; коло підзаконних нормативно-правових актів, що можуть становити предмет конституційної скарги, також підлягає обмеженню¹. Аргументи на користь цієї позиції полягають у тому, що визнання необмеженого переліку юридичних актів органів держави як предмета конституційної скарги призведе не лише до надмірного перевантаження Конституційного Суду України (далі — КСУ), а й до виходу його за межі власної компетенції та втручання у сферу повноважень судів загальної юрисдикції, перетворення на «четверту» інстанцію. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР до повноважень останнього не належать питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції.

На наше переконання, логічно обґрунтованим та коректним з техніко-юридичних позицій предметом конституційної скарги виступати має перелік юридичних актів, які на сьогодні є предметом конституційного контролю відповідно до частини 1 статті 150 Конституції України, а саме: *закони України та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим (далі — закони та інші правові акти).*

У разі запровадження інституту конституційної скарги в сучасних українських реаліях необхідно встановити жорсткі умови щодо її прийнятності, чому сприятиме використання викладеного вище досвіду ФРН. Передусім, з метою запобігання зловживанню правом на консти-

¹ На думку А. Селіванова та П. Євграфова, предметом конституційної скарги в Україні мають бути виключно закони. М. Тесленко вважає, що до нього слід віднести закони та інші правові акти, які були застосовані або підлягають застосуванню в конкретній справі.

туційну скаргу та забезпечення єдиного органу конституційної юрисдикції від використання його у політичних цілях, умовою прийнятності конституційної скарги має виступати *порушення конституційних прав і свобод* скаржника в результаті застосування закону чи іншого правового акта (їх окремих положень), конституційність яких оскаржується.

Слід підкреслити, що конституційна скарга має містити докази порушення саме конституційних прав і свобод, яким притаманний фундаментальний характер, а не будь-яких суб'єктивних прав, що опосередковано впливають, на думку скаржника, з його прав людини. Причому, оскільки при розгляді конституційної скарги вирішується питання про *конституційність* законів чи інших правових актів (їх окремих положень), порушені конституційні права і свободи мають розумітися у вузькому значенні як *права та свободи, закріплені Конституцією України, передусім її Розділом II «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина»*. Такий підхід цілком відповідає вимозі щодо порушення державною владою Німеччини визначеного у статті 93 частині 1 пункті «4а» Конституції ФРН переліку основоположних прав, закріплених в її Основному Законі, як підстави конституційної скарги.

Вважаємо, що в сьгоднішніх умовах України слід поширити інститут конституційної скарги лише на випадки, коли порушення конституційних прав і свобод фактично відбулося і особа вжила всіх правових засобів для захисту та (або) відновлення порушеного права в передбаченому законом порядку. Отже, категоричною вимогою до прийнятності конституційної скарги, як і в ФРН, має стати *вичерпання особою всіх засобів правового захисту* на рівні судів загальної юрисдикції або інших правозастосовних органів, якщо ухвалені ними рішення є остаточними і не підлягають оскарженню в звичайному судовому порядку.

Таким чином, у запропонованій нами моделі конституційної скарги під час її розгляду КСУ встановленню підлягатиме: чи мало місце порушення прав людини і громадянина, закріплених в Розділі II Конституції України в результаті застосування закону або іншого правового акта (їх окремих положень); чи вичерпані особою всі інші засоби правового захисту порушеного права в межах національної правової системи; чи закон або інший правовий акт (їх окремі положення) відповідають Конституції України, передусім її Розділу II, або є неконституційними. Якщо КСУ визнає, що закон чи інший правовий акт (їх окремі положення) є конституційними, проте були застосовані в не-

конституційний спосіб, він надає їх офіційне тлумачення, яке має обов'язкову юридичну силу.

Такий підхід у цілому відповідає послідовності дій ФКС у випадках, коли він встановлює, що суд загальної юрисдикції застосував при розгляді справи закон, який є неконституційним, або застосував конституційний закон у неконституційний спосіб, тобто інтерпретував його всупереч Основному Закону ФРН¹. Проте, на відміну від ФКС, КСУ не скасовуватиме саме рішення суду або іншого правозастосовного органу. Рішення органу конституційної юрисдикції України за результатами розгляду конституційної скарги, яким закон чи інший правовий акт (їх окремі положення) визнані неконституційними, або надано їх офіційне тлумачення, виступатиме підставою для перегляду індивідуального акта, яким було порушено права скаржника, у порядку, аналогічному до реагування на рішення Європейського суду з прав людини проти України.

Щодо інших умов прийнятності конституційної скарги, то вважаємо за доцільне встановити, як і в ФРН, правило, що конституційна скарга може бути подана протягом місячного терміну з моменту ухвалення остаточного рішення суду або іншого правозастосовного органу, яким, на думку скаржника, були порушені його конституційні права внаслідок застосування відповідного закону чи іншого правового акта (їх окремих положень). Доцільно також розглянути питання про встановлення грошових стягнень за зловживання правом на конституційну скаргу, тоді, як реалізація цього права відповідно до вимог закону має бути безкоштовною.

Нарешті, у разі запровадження в Україні інституту конституційної скарги, в обов'язковому порядку необхідно належним чином регламентувати на нормативному рівні процедуру *допуску (приймання)* конституційних скарг, аналогічну тій, яка функціонує в системі конституційної юстиції ФРН. Це обумовлює необхідність її ґрунтовного аналізу в межах самостійного дослідження.

Наведені пропозиції можуть викликати справедливі зауваження та потребують широкої фахової дискусії задля погодження адаптованої до системи конституційної юстиції України моделі конституційної

¹ Див.: Walter S. Competencies and Functioning of the Federal Constitutional Court of Germany / Report / Seminar on "Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice" (Batumi, 3–4 June 2002) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp)

скарги, що враховує найкращий досвід ФРН та інших країн світу у сфері її впровадження. Це дозволить наблизити перспективи визнання в Україні інституту конституційної скарги, враховуючи активізацію конституційно-правової реформи та ініціативу створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України¹.

Гультай М. Опыт функционирования института конституционной жалобы в Федеративной Республике Германии и перспективы его внедрения в Украине

Статья посвящена установлению роли института конституционной жалобы в системе конституционного судопроизводства ФРГ; определению основных элементов правового механизма его функционирования (субъектов представления, предмета, критериев приемлемости конституционной жалобы и др.); а также направлений имплементации опыта ФРГ в процессе формирования надлежащей модели конституционной жалобы для Украины.

Ключевые слова: судебный конституционный контроль, конституционное правосудие, конституционная жалоба, субъекты конституционной жалобы, объекты конституционной жалобы, Федеральный Конституционный Суд ФРГ, Конституционный Суд Украины.

Gultay M. Experience of functioning of constitutional complaint in Germany and prospects of its implementation in Ukraine

The article is devoted to estimation of the role of constitutional complaint in the German system of constitutional justice; determination of basic elements of legal mechanism of its functioning (subjects, objects, criteria of acceptance of constitutional complaint etc.) and the way of implementation of German experience in the process of developing of the proper model of constitutional complaint for Ukraine.

Keywords: Judicial constitutional control, constitutional justice, constitutional complaint, subjects of constitutional complaint, objects of constitutional complaint, Federal Constitutional Court of Germany, Constitutional Court of Ukraine

¹ Див.: Указ Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 р. № 224/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224%2F2011>