



Михайло ГУЛЬТАЙ,
суддя Конституційного
Суду України,
кандидат юридичних наук

Особливості функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччина

У процесі становлення та розвитку конституційного судочинства України не раз виникали тривалі дискусії щодо запровадження інституту конституційної скарги як одного з найефективніших юридичних засобів захисту фундаментальних прав і свобод особи, втілення конституційних цінностей у національному правопорядку. Фахове обговорення проблеми визнання Україною конституційної скарги потребує передовсім ретельного вивчення світового досвіду запровадження цього конституційно-правового інституту, відомого багатьом країнам не лише Європи, а й інших частин світу.

В останні десятиріччя інститут конституційної скарги здобув широке визнання в країнах Східної Європи та Балтії (зокрема, Польщі, Словенії, Словаччини, Угорщині, Чехії, Латвії, Литві), а також у країнах СНД (Російській Федерації, Казахстані) завдяки багаторічній позитивній практиці його функціонування на самперед у Федеративній Республіці Німеччина, яка має чи не наймасштабніший у світі досвід розгляду конституційних скарг. Саме цей напрям діяльності німецької конституційної юрисдикції є найбільш навантаженим.

Однак, незважаючи на потужний науково-практичний потенціал та надзвичайну актуальність вивчення досвіду функціонування інституту конституційної скарги й системи конституційного судочинства ФРН загалом, ця проблема залишається майже не дослідженою українською конституційно-правовою наукою. На сьогодні в Україні фактично відсутні фахові публікації з проблематики конституційного контролю у ФРН, які спиралися б на автентичні джерела (законодавчі акти, що ре-

гулюють здійснення конституційного контролю у ФРН, праці видатних німецьких дослідників з проблематики конституційного судочинства тощо). Це частково зумовлено браком україномовних і російськомовних версій відповідних матеріалів, що, напевно, ускладнює їхнє опрацювання вітчизняними вченими. Деякі проблеми судового конституційного контролю у ФРН розглядаються в підручниках з конституційного права зарубіжних країн, проте проблематика конституційної скарги висвітлена в них поверхнево, а отже, не може компенсувати потребу в її науковому аналізі.

До відомих німецьких правознавців, роботи яких присвячені системі конституційного судочинства Німеччини, належать: П. Бадура, Е. Бенда, А. Бланкенагель, В. Гек, Ф. Дармштедтер, П. Кірхоф, К. Крошель, В. Льовер, Дж. Лімбах, Т. Маунц, Х. Маурер, К. Песталоцца, Г. Рьоллеке, К. Хессе, П. Хайн, К. Шлайх, Х.-П. Шнайдер. Цікаві практично значущі дані щодо функціонування інституту конституційної скарги та конституційного контролю

містяться в доповідях і публікаціях суддів Федерального конституційного суду Німеччини (далі – ФКС) та їхніх наукових консультантів¹.

Корисний матеріал з досліджуваної проблематики узагальнений також у дисертаційних дослідженнях російських науковців, зокрема Н. Вересової «Нормотворча функція Федерального Конституційного Суду Федеративної Республіки Німеччина і Конституційного Суду Російської Федерації (порівняльно-правовий аналіз)»², а також М. Свистунової «Судовий конституційний контроль у Федеративній Республіці Німеччина: конституційно-правовий статус Федерального конституційного суду»³. Натомість в Україні, на жаль, відсутні дисертаційні дослідження, безпосередньо присвячені конституційній юрисдикції ФРН, хоча є такі, що розглядають системи конституційного контролю інших країн, зокрема Чехії та Словаччини⁴. Отже, проблематика функціонування в Німеччині інституту конституційної скарги у вітчизняній науці є малодослідженою та потребує глибокого вивчення з метою подальшого вико-

¹ 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]. – [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 // *Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*. – 2003. – № 1. – С. 86–92; *Мерт Ф.* Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению // *Вестник Конституционного суда Республики Узбекистан*. – 1999. – № 3. – С. 72–82.

² *Вересова Н. А.* Нормотворческая функция Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германия и Конституционного Суда Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Санкт-Петербург, 2008. – 19 с.

³ *Свистунова М. А.* Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германия: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Москва, 2007. – 20 с.

⁴ *Переш І. Є.* Інститут конституційного контролю в Чехословаччині, Чехії і Словаччині: історико-правове дослідження (1918–2000 рр.): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Ужгород, 2004. – 203 с.

ристання отриманих результатів для вдосконалення системи конституційної юстиції України.

Тож метою цієї статті є: визначення правових засад діяльності та обсягу компетенції ФКС; надання на підставі аналізу нормативного матеріалу та практики діяльності Федерального конституційного суду розгорнутої характеристики основних елементів правового механізму функціонування інституту конституційної скарги у ФРН (суб'єктів її подання, предмета, критеріїв прийнятності тощо); з'ясування ролі інституту конституційної скарги в системі конституційного судочинства ФРН.

Спеціалізована система конституційного контролю Німеччини враховує всі основні характеристики демократичної, соціальної, федеративної держави, якою вона визначається Конституцією (частина перша статті 20). Юридичну основу сучасного конституційного судочинства закладає Конституцією ФРН, що іменується Основним Законом (нім. *Grundgesetz*)⁵. Конституція ФРН була розроблена в 1948–1949 роках та набула чинності для Західної Німеччини 23 травня 1949 року⁶.

Найвищим органом у системі конституційного правосуддя ФРН, побудованій за «європейською моделлю», є Федеральний конституційний суд Німеччини (нім. *Bundesverfassungsgericht, BVerfG*), який є незалежним від усіх інших конституційних органів і розташований у місті Карлсруе⁷ (земля Баден-Вюртемберг). ФКС покликаний забезпечити рівновагу між гілками державної влади, взаємовідповідальність між державою і громадянином. Основний Закон ФРН (частина третя статті 20) встановлює, що всі три гілки влади – законодавча, виконавча та судова – «зв'язані» безпосередньо Конституцією, внаслідок чого будь-який акт усіх трьох гілок влади може бути скасований органом конституційного контролю, як неконституційний за формальними (наприклад, перевищення компетенції) чи матеріальними (наприклад, порушення фундаментальних прав людини) підставами. Отже, основним призначенням ФКС є забезпечення поваги до Конституції ФРН, її правоохорона.

Особливість конституційного правосуддя Німеччини полягає в тому, що конституційні суди діють не тільки на рівні федерації, а й у її землях, хоча Конституція ФРН не зобов'язує суб'єктів федерації їх утворювати. Статтею 99 Основного Закону ФРН передбачено, що закон землі може надати ФКС право розгляду конституційних спорів у межах однієї землі. Однак такою можливістю формально скористався лише один із суб'єктів федерації – земля Шлезвіг-Гольштейн. Конституційні суди земель іменуються неоднаково (наприклад, у Гамбурзі – Конституційний суд, у Бремені – Державна судова палата). Слід зазначити, що земельні конституційні суди не відіграють істотної ролі, бо основоположні конституційні принципи є єдиними для всієї федерації. Так, частина третя статті 100 Конституції ФРН передбачає, що у випадках, коли конституційний суд землі розходиться в тлумаченні Основного Закону з рішенням ФКС або Конституційного суду іншої землі, він повинен звернутися по рішення до ФКС.

Повноваження ФКС визначаються Конституцією ФРН, що містить окремий Розділ «Правосуддя» (статті 92, 93, 94, 100 безпосередньо стосуються ФКС), а також окремим Федеральним законом «Про Федеральний конституційний суд» від 12 березня 1951 року (нім. *Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG*)⁸ із наступними змінами та доповненнями. Процедурні питання його діяльності конкретизуються в Регламенті ФКС від 15 грудня 1986 року (нім. *Geschäftsordnung des BVerfG*) із наступними змінами, ухваленому Пленумом ФКС⁹.

Згідно зі статтями 18, 21, 41, 61, 93, 98, 99, 100, 126 Конституції ФРН та статтею 13 Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд» ФКС покликаний ухвалювати рішення у 18 типових випадках, що стосуються тлумачення Основного Закону, повноважень державних органів, фундаментальних прав громадян, становища політичних партій і багатьох інших важливих правових проблем.

До основних повноважень ФКС належать такі процедури:

1. Абстрактного регулятивного контролю (англ. *procedure of Abstract Regulation Control*), або абстрактного нормативного контролю, згідно з якою законодавчий акт може бути оскаржений з огляду на його неконституційність повністю чи в окремій частині після набуття законної сили. Ініціаторами таких справ у ФКС можуть виступати уряди федерації чи земель або не менш як третина членів Бундестагу. Рішення ФКС щодо відповідності законів Конституції ФРН мають силу закону та публікуються у Федеральному віснику законів. Отже, саме контроль ФКС за конституційністю законів перетворює його на орган, здатний протистояти парламенту й виступати гарантом конституційності його діяльності.

2. Спеціального регулятивного контролю (англ. *procedure of Specific Regulation Control*), або конкретного нормативного контролю. Ця процедура полягає в тому, що будь-який суд загальної юрисдикції¹⁰, в якого виникають сумніви щодо конституційності закону, котрий підлягає застосуванню під час вирішення конкретної справи, має призупинити розгляд цієї справи та звернутися з відповідним питанням до ФКС.

3. Велике практичне значення має повноваження ФКС щодо розгляду спорів між федерацією і землями, між самими землями, а також зацікавленими державними органами стосовно їхньої компетенції у випадках, коли сторони не можуть дійти єдиного тлумачення конституційних положень. Так, спори стосовно компетенції між федеральними органами, включаючи членів Бундестагу, вирішуються через процедуру федеральних спорів (англ. *Federal Dispute*), а спори між землями та федеральними органами – через процедуру земельно-федеральних спорів (англ. *State-Federal Dispute*).

4. Окрему групу повноважень ФКС становить розгляд скарг про порушення виборчого законодавства під час перевірки результатів виборів до Бундестагу (процедура перевірки правильності федеральних виборів (англ. *Federal Election Scrutiny*)). Це питання розглядається ФКС за ініціативою політичних інституцій або будь-якого зацікавленого виборця.



⁵ Тут і далі для аналізу використовується російськомовний текст Конституції ФРН, викладений у виданні: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. и со вступительной статьей директора законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Ожунькова. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 581 – 636.

⁶ Основним Законом для всієї Німеччини Конституція 1949 року стала 3 жовтня 1990 року після ратифікації Договору про об'єднання між ФРН та НДР, який був укладений 31 серпня 1990 року, та Договору «Два плюс чотири» (СРСР, США, Велика Британія, Франція, з одного боку, та НДР й ФРН – з другого), яким припинилася дія прав та зобов'язань чотирьох держав-переможниць стосовно Берліна та Німеччини, а Німеччина здобула повний суверенітет.

⁷ Article 1 of Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG) [Електронний ресурс]. – <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#III15>

⁸ Тут і далі використовується англійський текст Федерального закону «Про Федеральний Конституційний Суд» з останніми змінами та доповненнями Законом від 16 липня 1998 року // *Federal Constitutional Court Act (Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG)* [Електронний ресурс]. – <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#III15>

⁹ Регламент Федерального Конституційного Суду / Пер. с нем. – Германский Фонд международного правового сотрудничества. – Самодрук (рукопис)? – 21 с.

¹⁰ Тут і далі під «судами загальної юрисдикції» за усталеною українською термінологією розуміється німецька система судів «загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції», як визначено в статті 95 Основного Закону ФРН.

5. ФКС уповноважений розглядати справи про імпічмент Президента або судді, який є членом одного з федеральних вищих судів, що можуть бути ініційовані Бундестагом або Бундесратом, а також федеральним урядом у разі порушення цими високими посадовцями Конституції або федеральних законів – так звана процедура імпічменту (англ. *Impeachment Procedure*).

6. ФКС також наділений виключним повноваженням заборонити політичну партію через її неконституційність. Це повноваження реалізувалося всього кілька разів – у 1950-х роках, коли були заборонені ультраправа неонацистська партія *Sozialistische Reichspartei (SRP)* та Комуністична партія Німеччини (*KPD*), а також у 2003 році, коли ФКС розглядав справу щодо заборони екстремістської партії правового крила – Націонал-демократичної партії (*NPD*), члени якої співпрацювали з секретними службами¹¹.

Як зазначає М. Свистунова, перелічені повноваження ФКС, окрім перших двох, мають резервний характер, оскільки ФКС їх або взагалі не використовував, або застосовує досить рідко¹².

Нарешті, найбільше навантаження на ФКС створює розгляд конституційних скарг (англ. *Constitutional Complaint Procedure*). Саме конституційні скарги (нім. *Verfassungsbeschwerde*), що надходять від осіб у зв'язку з порушенням їхніх конституційних прав, становлять переважну більшість справ, що розглядає ФКС. За період його функціонування (з 1951 року) до нього надійшло близько ста вісімдесяти тисяч конституційних скарг. На сьогодні ФКС щорічно отримує до 5 000 таких скарг. Хоча лише незначна їх частина підлягає задоволенню (за різними даними, від 1,2% до 3%)¹³, та результати їх розгляду мають принципове значення для розвитку німецької правової системи. До того ж сама можливість подання конституційної скарги утримує публічну владу від ухвалення неконституційних рішень. Отже, німецька модель конституційного контролю має чи не найширший у світі досвід функціонування інституту конституційної скарги, що зумовлює необхідність ретельного дослідження правового механізму його функціонування¹⁴.

Інститут конституційної скарги закріплений на конституційному рівні в пункті 4 «а» частини першої статті 93 Конституції ФРН (включений законом від 29 січня 1969 року), 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, зазначених у статтях 20 (частина четверта), 33, 38, 101, 103, 104 Основного Закону. Аналогічне положення закріплене в пункті 8 «а» статті 13 та пункті 1 статті 90 Розділу 15 «Процедура у справах стосовно конституційних скарг» Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд».

Суб'єктом, наділим правом звернення до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою щодо захисту фундаментальних прав, закріплених Основним Законом ФРН, може бути будь-яка особа, чий права було порушено. Фізичні особи німецької національності мають право подавати конституційну скаргу щодо будь-якого фундаментального права; іноземці й особи без громадянства можуть подати таку скаргу щодо тих прав, які визнані за ними Конституцією ФРН¹⁵. До суб'єктів конституційної скарги належать також юридичні особи, якщо порушені їхні права належать до фундаментальних і захищаються Основним Законом (наприклад, право власності).

Відповідно до пункту 4 «б» частини першої статті 93 Конституції ФКС та статті 91 Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд» ФКС розглядає також справи за конституційними скаргами громад і об'єднань громад з приводу порушення будь-яким законом права на самоврядування, передбаченого статтею 28 Основного Закону, а щодо законів земель – за умови, що скарга не може бути подана до Конституційного суду земель.

Згідно зі статтею 92 Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд» в обґрунтуванні скарги має бути визначено право, порушення якого підлягає оскарженню, а також акти, дії чи бездіяльність органу або установи, якими скаргу завдано шкоди.

Предметом конституційної скарги є порушення державною вла-

дою фундаментальних прав особи, закріплених Основним Законом ФРН. Фундаментальні права – це невід'ємні права, що захищають особу від свавілля держави. Вони гарантують, що індивіди мають непопорушну сферу прав людини, будь-яке вторгнення в яку з боку держави має бути виправданим, інакше воно має бути припинено. Фундаментальним (основоположним) правам присвячений Розділ 1 Конституції ФРН, чим визнається їх пріоритет перед усіма іншими положеннями Основного Закону. До них належать: непопорушність людської гідності, недоторканність і невідчужуваність прав людини (стаття 1), право на життя і фізичну недоторканність (стаття 2), рівність усіх перед законом (стаття 3), свобода віросповідання і совісті (стаття 4), свобода висловлювання думок (стаття 5), право на мирні збори (стаття 8), на створення союзів і товариств, у тому числі «для охорони і поліпшення умов праці й економічних умов» (стаття 9), таємниця листування (стаття 10), свобода пересування (стаття 11), вибору професії (стаття 12), недоторканність житла (стаття 13), основні права у сфері правосуддя, наприклад, на «законного суддю» тощо.

Окрім прав, закріплених у Розділі 1 Основного Закону ФРН, предметом конституційної скарги може стати порушення інших прав, зазначених у пункті 4 «а» частини першої статті 93 Конституції ФРН, зокрема права всіх німців чинити опір кожному, хто спробує усунути конституційний лад, якщо інші засоби не можуть бути використані (частина четверта статті 20), права на рівний доступ до державної служби (стаття 33), виборчих прав (стаття 38), заборони на створення надзвичайних судів (стаття 101), права бути вислуханим з питань права, зазнавати покарання за діяння, лише якщо його караність була встановлена законом до вчинення цього діяння, не бути покараним неодноразово за одне й те саме діяння за кримінальним законом (стаття 103), прав особи, пов'язаних із законністю затримання та арешту (стаття 104).

Як уже зазначалося, конституційна скарга має містити чітку вказівку на порушення фундаментально права (або прав) особи з боку державної влади. Як прямо встановлено в

¹¹ Повноваження ФКС виокремлено на основі Конституції ФРН, Закону «Про Федеральний Конституційний Суд», а також аналітичних матеріалів: Federal Constitutional Court of Germany [Електронний ресурс]. – <http://en.academic.ru/dic.nsf/enwiki/6381>; Судебная система ФРГ [Електронний ресурс]. – <http://works.tarefer.ru/67/100330/index.html>

¹² Свистунова М. А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германия: конституционно-правовой статус Федерального конституционного суда: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Москва, 2007. – С. 8.

¹³ Наступні джерела наводять такі дані: 2,5% – Constitutional Court of Germany [Електронний ресурс]. – <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]. – [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]. – <http://works.tarefer.ru/67/100330/index.html>

¹⁴ Структуру правового механізму функціонування інституту конституційної скарги було виокремлено нами в попередніх публікаціях. Див.: Гультай М. До питання про необхідність впровадження конституційної скарги в Україні // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 6. – С. 116–118.

¹⁵ Барли К. Конституционная жалоба в Германии // Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 86.

Основному Закону ФРН, державна влада складається з трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової (зокрема, частина третя статті 1; частина друга статті 20). Це означає, що предметом оскарження можуть бути 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, що підлягають оскарженню у ФКС через інститут конституційної скарги, хоча прямо й не визначений у Конституції ФРН та Федеральному законі «Про Федеральний конституційний суд», але впливає з їхнього змісту. Водночас він підтверджується положеннями законів про конституційні суди окремих суб'єктів федерації. Так, у законі про Конституційний суд землі Бранденбург прямо закріплено, що «конституційна скарга може бути спрямована проти закону землі, актів публічних органів землі, будь-якої дії (бездіяльності) їхніх посадових осіб, а також рішень судів землі, що безпосередньо стосуються заявника»¹⁶. Загалом у такому підході виявляється те особливе значення, яке Основний Закон ФРН надає конституційним правам стосовно державної влади.

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

Як зазначає суддя ФКС С. Вальтер, повноваження ФКС обмежуються «конституційним переглядом», тобто предметом його розгляду є лише порушення судовим рішенням конституційних прав скаржника. Якщо ФКС не знаходить порушення цих прав, він «зв'язаний» рішенням судів загальної юрисдикції. Однак, якщо ФКС установив, що суд загальної юрисдикції застосував під час розгляду справи закон, що є неконституційним, він скасовує судові рішення та проголошує цей закон неконституційним, унаслідок чого останній втрачає чинність і більше не

підлягає застосуванню. У разі, якщо ФКС встановлює, що суд загальної юрисдикції застосував конституційний закон у неконституційний спосіб, тобто інтерпретував його всупереч Основному Закону ФРН, він скасовує судові рішення та надає офіційне тлумачення цього закону, що стає обов'язковим для всіх судів під час його подальшого застосування»¹⁷.

Необхідність довести безпосереднє порушення прав скаржника особливо ускладнена в 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 й не потребує правозастосовного акта виконавської влади стосовно конкретної особи. Якщо ж закон передбачає ухвалення такого акта виконавчого органу, скаржник має чекати на його ухвалення і, за можливості, оскаржити цей правозастосовний акт до компетентного суду загальної юрисдикції. Лише після цього можлива подача конституційної скарги на рішення суду останньої інстанції¹⁸. Отже, скарги проти законів або підзаконних нормативно-правових актів теоретично можливі, але в більшості випадків недопустимі.

Однак в окремих справах ФКС було визнано, що закон сам собою зараз та безпосередньо зачіпає фундаментальні права осіб. Оскільки звичайний судовий захист не доступний у таких випадках, конституційна скарга щодо закону або іншого нормативного акта може бути визнана прийнятною. У разі позитивного результату її розгляду таке рішення ФКС стосується не лише скаржника, а й невизначеного кола осіб, фундаментальні права яких також могли бути порушені скасованим законом або його окремим положенням.

Яскравим прикладом цього є розглянута ФКС конституційна скарга, що стосувалася актуального питання захисту прав людини в умовах боротьби держави з тероризмом. 11 січня 2005 року в Німеччині було прийнято Закон про безпеку повітряного простору, § 14.3 якого передбачав використання федеральними силами зброї, аж до припинення польоту повітряного судна, якщо існувала ймовірність захоплення його теро-

ристами для здійснення терористичного акту.

Положення цього закону, не застосованого в конкретній справі, були перевірені ФКС на відповідність Основному Закону ФРН на підставі конституційної скарги, поданої щодо нього. Проте заявники наполягали: оскільки вони самі часто користуються літаками як пасажери, положення оскаржуваного закону зачіпають їхні права, гарантовані частиною першою статті 1 та частиною другою статті 2 Конституції ФРН.

ФКС виніс Рішення у справі 15 лютого 2006 року й визнав низку положень закону такими, що суперечать Конституції ФРН¹⁹. Зокрема, ФКС установив, що оскаржуваним законом справді порушуються права, закріплені у статтях 1, 2 Основного Закону ФРН, а саме: на життя, фізичну недоторканність та людську гідність осіб, які перебувають на борту повітряного судна й не є злочинцями, що скоюють терористичний акт. Застосування збройних сил для знищення повітряного судна призводить до використання цих осіб як об'єктів, позбавлених прав, для порятунку інших осіб (пункт 120 Рішення ФКС). Отже, положення § 14.3 Закону про безпеку повітряного простору були визнані такими, що суперечать Основному Закону ФРН, у зв'язку з чим втратили чинність²⁰.

У статті 93а Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд» прямо встановлено, що конституційна скарга потребує «прийнятності» (англ. *acceptance*), тобто ФКС має вирішити, чи відповідає скарга вимогам прийнятності й, відповідно, чи підлягає вона судовому розгляду. У тій само статті закону визначається, що конституційна скарга є прийнятною, якщо вона: 1) має фундаментальне конституційне значення (пункт 2 «а» статті 93а закону); 2) подана з метою захисту фундаментальних прав, визначених у пункті 1 статті 90 закону, і скаржник зазнає особливо тяжкої шкоди в разі відмови в розгляді конституційної скарги (пункт 2 «б» статті 93а закону).

Характерним прикладом особливої конституційної значущості конституційної скарги є нещодавно прийнята до розгляду ФКС скарга щодо конституційності участі Німеччини в наданні багатомільярдної фінансової допомоги Греції та іншим кризовим країнам зони євро. На думку



¹⁶ Юсупова Е. Конституционная жалоба как средство защиты прав человека в земле Бранденбург (ФРГ) Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2007. – № 3. – С. 131.

¹⁷ 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]. [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)

¹⁸ Барлі К. Конституционная жалоба в Германии // Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – №:1. – С. 86-92.

¹⁹ Решение Федерального конституционного суда Германии от 15 февраля 2006 года по делу о проверке Закона «О безопасности воздушного пространства» [Електронний ресурс]. – www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html

²⁰ Докладніше див.: Герасимова Е. Конституционная жалоба как полномочие Конституционного Суда России и Федерального конституционного суда Германии: сравнительно-правовой анализ // Сравнительное конституционное обозрение. – 2010. – № 4. – С. 95.

депутата Бундестагу П. Гаувайлера та групи професорів, це суперечить і Конституції ФРН, і законодавству Євросоюзу. Скаржники вважають, що валютний союз, надаючи велику фінансову допомогу без достатньої правової бази, перетворюється на «гарантійне та трансфертне співтовариство», підриваючи тим самим стабільність євро й покладаючи необґрунтовану тяжкий податковий тягар на німецьких платників податків²¹.

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

Така вимога зумовлена низкою обставин: по-перше, німецькі дослідники не раз наголошували, що конституційна скарга – це екстраординарний засіб правового захисту²², покликаний виконувати субсидіарну функцію щодо системи судів загальної юрисдикції в частині захисту прав осіб. У цьому аспекті завдання конституційних судів зівстане з призначенням Європейського суду з прав людини щодо національних правових механізмів захисту прав людини. Така роль органу конституційного правосуддя була б спотворена в разі розгляду конституційних скарг замість або паралельно зі звичайними засобами судового захисту.

По-друге, вимога, що розглядається, підкреслює відповідальність судів загальної юрисдикції щодо охорони та захисту конституційних цінностей під час розгляду судових справ за чинним законодавством.

Цей принцип прямо впливає із засадничого положення частини третьої статті 1 Конституції ФРН, де визначено, що закріплені в Основному Законі ФРН фундаментальні права обов'язкові для законодавчої, виконавчої та правосуддя як безпосередньо чинне право.

По-третє, вимога щодо вичерпання всіх засобів правового захисту дає змогу істотно зменшити кількість конституційних скарг і надає можливість ФКС сконцентруватися на виключно конституційних питаннях.

Водночас Федеральний закон «Про Федеральний конституційний суд» у пункті 2 статті 90 допускає винятки з вимоги щодо вичерпання всіх засобів правового захисту в разі загальної доцільності або якщо попереднє звернення до інших судових інстанцій спричинить серйозну та невідворотну шкоду скаржникові.

Стаття 93 Федерального закону «Про Федеральний конституційний суд» як одну з вимог прийнятності конституційної скарги визначає терміни її подання – з моменту ухвалення акта 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 й обґрунтована протягом одного місяця. Якщо конституційна скарга стосується закону, то вона може бути подана тільки протягом одного року після набуття ним чинності. Однак цей термін стосується конституційних скарг, що безпосередньо оскаржують конституційність закону. Конституційна скарга, подана проти правозастосовного акта, ухваленого на виконання відповідного закону, може бути подана й після спливу однорічного терміну. Розглядаючи таку конституційну скаргу проти акта застосування закону, ФКС також вирішує питання щодо конституційності самого закону, на підставі якого такий акт було ухвалено.

Що стосується інших критеріїв прийнятності, то жодних спеціальних вимог щодо форми конституційної скарги немає, окрім тієї, що всі скарги повинні бути представлені в письмовій формі. Також відсутня вимога щодо обов'язку скаржника

бути представленим адвокатом при поданні скарги до ФКС, хоча кожна особа має право скористатися правовою допомогою. Лише в усних слуханнях скаржник має бути представлений адвокатом, проте такі слухання бувають лише як рідкісний виняток. Як зазначає К. Барлі, в принципі, слухання за конституційними скаргами, як і всі інші слухання перед ФКС, – безкоштовні. Проте ФКС може накласти штраф до 2600 євро в разі подання конституційної скарги в образливій формі, хоча така практика була використана під час розгляду лише 1% скарг²³.

Розглянуті вимоги щодо прийнятності конституційних скарг ретельно перевіряються ФКС шляхом спеціальної процедури допуску (приймання), що була вперше встановлена в 1963 році з метою підвищення ефективності його роботи. Ця процедура означає, що конституційна скарга підлягає розгляду лише за умови, якщо її допущено до вирішення ФКС, бо вона відповідає всім згаданим критеріям. Унікальність процедури приймання та розгляду конституційних скарг ФКС зумовлює необхідність її докладного системного аналізу в межах самостійного дослідження.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що в правовій системі Німеччини інститут конституційної скарги, який є найдієвішим засобом захисту фундаментальних прав людини і громадянина, ретельно розроблений на нормативному рівні та ефективно функціонує. Отже, цінний практичний досвід ФКС щодо розгляду конституційних скарг, усі позитивні й негативні моменти німецького підходу до визначення суб'єктів конституційної скарги, її предмета, кола актів, що підлягають оскарженню до ФКС через інститут конституційної скарги, докладно розглянуті критерії її прийнятності мають бути оцінені вітчизняними правознавцями та враховані під час визначення оптимальної моделі конституційної скарги для запровадження в Україні.

²¹ Див.: [Електронний ресурс]. – <http://www.pravo.ru/interpravo/news/view/56935/>

²² 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]. – [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); *Барлі К.* Конституционная жалоба в Германии // *Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики*. – 2003. – № 1. – С. 87.

²³ *Барлі К.* Конституционная жалоба в Германии // *Вестник Конституционного Суда Азербайджанской Республики*. – 2003. – № 1. – С. 88.