

Інститут конституційної скарги в конституціях європейських держав

М. Гультай

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

У статті визначаються основні особливості та обсяг нормативно-правового регулювання інституту конституційної скарги в конституціях європейських держав, що мають класичний досвід його функціонування (Швейцарія, Австрія, Іспанія), а також країн з близькими до України правовими традиціями (Польща, Російська Федерація).

Ключові слова: конституційна скарга, конституція, основоположні права і свободи людини, конституційна регламентація, конституційний суд, конституційний трибунал.

Останнім часом у вітчизняній конституційно-правовій думці остаточно утвердилася позиція щодо необхідності вдосконалення національного механізму захисту прав і свобод людини через визнання індивідуальної конституційної скарги¹. Однак, як зазначає Голова Конституційного Суду України А. Головін, проблеми, пов'язані із запровадженням в Україні інституту конституційної скарги, лишаються ще далекими від остаточного вирішення. Це насамперед обумовлено тим, що запровадження такого правового інституту потребує внесення змін до Конституції України, відповідних положень кодексів і законів України².

Необхідність закріплення інституту конституційної скарги в Основному Законі держави як першочерговий крок на шляху його включення до національної системи правозахисту визнається і в західній правовій доктрині. Відомий дослідник О. Люхтерхандт (*Otto Luchterhandt*) зазначає, що «незалежно від того, на якій процедурі судочинства зрештою зупинить свій вибір національний законодавець, очевидно, що запровадження індивідуальної скарги припустиме лише в тому випадку, якщо конституція в явній або прихованій формі — «між рядків» — передбачає таку можливість»³.

За період функціонування Конституційного Суду України вітчизняні дослідники-конституціоналісти та державні діячі неодноразово висловлювали пропозиції

¹ Інститут конституційної скарги вивчали такі відомі вітчизняні дослідники, як А. Головін, П. Євграфов, В. Кампо, О. Петришин, А. Портнов, А. Селіванов, А. Стрижак, М. Тесленко, П. Ткачук, В. Тихий, В. Шаповал, С. Шевчук та ін.

² Вступне слово Голови Конституційного Суду України А. Головіна на Міжнародній конференції «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу» з нагоди 15-ї річниці Конституційного Суду України, що відбулася 16 вересня 2011 року в Києві [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www/ccu.gov.ua/uk/publish/article/153893>.

³ Otto Luchterhandt Protection of fundamental rights in the Constitutional Courts on the basis of individual complaints. General survey [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2002/1011.htm>

щодо внесення змін до Конституції України з метою запровадження інституту конституційної скарги. Зокрема, ще в 2002 році Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачова звернулася до Голови Верховної Ради України з поданням, в якому просила ініціювати розгляд парламентом питання про внесення змін до Конституції України щодо забезпечення права громадян України, іноземців та осіб без громадянства на внесення конституційної скарги¹. У поданні омбудсмена містилося посилання на досвід конституційного закріплення права на конституційну скаргу в конституціях інших держав, зокрема у Конституції Російської Федерації (частина четверта статті 125), Основному Законі Федеративної Республіки Німеччина (пункти 4а, 4в абзацу першого статті 93), Конституції Словенії (частина перша статті 162), Конституції Угорщини (частина третя статті 32/А), Конституції Словаччини (стаття 127, пункт «ф» частини першої статті 130), Конституції Чехії (підпункт «d» абзацу 1 статті 87) та інших.

Вказуючи на необхідність визнання інституту конституційної скарги на конституційному рівні, Постійний представник Верховної Ради України в Конституційному Суді України професор А. Селіванов запропонував розширити статтю 150 Конституції України положенням про право людини і громадянина на конституційну скаргу, зазначивши, що «без неї доступ громадян до конституційного правосуддя здається малоефективним, а конкуруючий характер досягнення правової справедливості з іншими суб'єктами права практично відсутній»². Пропозиції щодо внесення відповідних змін до Конституції України висловлювали в своїх дисертаціях А. Портнов³, Т. Бринь⁴ та інші дослідники.

Однак розробка виважених і науково обґрунтованих пропозицій щодо визнання конституційної скарги в Основному Законі України вимагає поглибленого вивчення конституційного досвіду провідних європейських країн у цій сфері. Ця стаття має на меті визначити особливості та обсяг нормативно-правового регулювання інституту конституційної скарги в конституціях європейських держав, що стане методологічною базою для подальшої розробки пропозицій стосовно закріплення цього інституту в Конституції України. У межах цієї статті зупинимось на вивченні «класичного» досвіду країн — засновниць різних видів конституційної скарги (Швейцарія, Австрія, Іспанія)⁵, а також країн, що мають близьку до нас

¹ Див.: *Портнов А. В.* Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні і практичні проблеми: дис. докт. юр. наук: 12.00.02 / А. В. Портнов. — К., 2009. — С. 320; *Портнов А. В.* Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення / А. В. Портнов // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 454.

² *Селіванов А., Євграфов П.* Конституційна скарга громадян в реаліях сучасності / Селіванов А., Євграфов П. // Право України. — 2003. — № 4. — С. 83, 84.

³ Див.: *Портнов А. В.* Становлення і розвиток конституційного судочинства в Україні: теоретичні і практичні проблеми: дис. докт. юр. наук: 12.00.02 / А. В. Портнов. — К., 2009. — С. 320; *Портнов А. В.* Запровадження інституту конституційної скарги в Україні: теоретичні та правові проблеми, шляхи їх вирішення / А. В. Портнов // Форум права. — 2009. — № 1. — С. 454.

⁴ Див.: *Бринь Т. О.* Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина: дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Т. О. Бринь — Х., 2010. — С. 140, 154.

⁵ Чи не найбільш розвинутий досвід функціонування інституту конституційної скарги, який був передбачений ще Імперською конституцією 1849 року, має ФРН. Його конституційно-правові

історично-правову спадщину (Польща, Російська Федерація), де цей конституційно-правовий інститут був запроваджений не так давно, але вони вже встигли напрацювати значну практику його функціонування.

Однією з перших країн світу, яка закріпила інститут конституційної скарги на конституційному рівні, стала Швейцарія. Цей інститут був передбачений ще Конституцією Швейцарської Конфедерації 1874 року і отримав своє продовження в Союзній конституції Швейцарської Конфедерації, що була прийнята 18 квітня 1999 року та діє з 1 січня 2000 року¹.

Союзна конституція Швейцарської Конфедерації відрізняється від більшості інших чинних конституцій тим, що значну увагу в ній приділено широкому спектру питань суспільного життя (освіта, наука, культура, навколишнє середовище, енергетика та комунікація, житло, праця, здоров'я, соціальний захист, фінанси тощо), у тому числі тим, що актуалізувалися в останні роки — проблеми генної інженерії, трансплантаційна медицина, сталий розвиток та збереження природних ресурсів тощо. Натомість значно менше положень Конституції стосуються питань, які визначають засади організації та діяльності державного апарату (частина п'ята «Союзна влада» Союзної конституції Швейцарської Конфедерації).

Питанням конституційної скарги присвячене лише одне положення Конституції: в пункті «а» частини першої статті 189 «Конституційна юрисдикція» зазначено: «Союзний Суд розглядає скарги на порушення конституційних прав». Всі особливості подання та розгляду конституційних скарг визначені Федеральним законом «Про організацію судочинства» (нім. Bundesgerichtsgesetz, BGG²). Як зазначає Т. Ніколаєва, у Швейцарії публічно-правова скарга — це єдина форма абстрактного конституційного контролю, що не залежить від конкретних правозастосовних актів та використовується як винятковий засіб правового захисту³.

На особливу увагу заслуговує конституційний досвід Австрії. Основу її конституційного законодавства становить Федеральний конституційний закон, який прийнятий 1 жовтня 1920 року Конституційними Національними Зборами та набрав чинності 10 листопада 1920 року (далі — ФКЗ Австрії)⁴. Цей закон, який нерідко називають «Федеральною Конституцією», був ухвалений після набуття Австрією незалежності в результаті розпаду Австро-Угорської імперії (30 жовтня 1918 року) та проголошення першої Австрійської республіки (12 листопада

засади було докладно розглянуто в наших недавніх публікаціях: *Гультай М.* Особливості функціонування інституту конституційної скарги у ФРН / М. М. Гультай — Віче. — 2011. — № 17 [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://www.viche.info/archive/2011/17>; *Гультай М.* Досвід функціонування інституту конституційної скарги у ФРН та перспективи його запровадження в Україні / М. М. Гультай. — Вісник Академії правових наук України. — 2011. — № 3 (66). — С. 55–67.

¹ *Союзная конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года // Конституция государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Окунькова Л. А. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 3. — С. 536–579.*

² [Електронний ресурс] — режим доступу: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/173/110/de/pdf>

³ *Николаева Т. А.* Институт публично-правовой жалобы в Швейцарии / Т. А. Николаева // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. — 2007. — № 21. — С. 97.

⁴ *Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Окунькова Л. А. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 1. — С. 27–114.*

1918 року). Він був істотно змінений 7 грудня 1929 року¹, надалі неодноразово зазнавав змін та доповнень, проте нині є чинним юридичним документом.

На конституційному рівні діяльність Конституційного Суду Австрії, що був створений ще в 1920 році і є найстарішим інститутом конституційного контролю в Європі, докладно регламентовано.

До його повноважень віднесено широке коло питань, викладених у статтях 137–148 підрозділу D «Конституційний Суд» шостого розділу «Гарантії дотримання Конституції та законності управління» ФКЗ Австрії, зокрема і питання індивідуальної конституційної скарги.

Відповідно до частини першої статті 139 та частини першої статті 140 ФКЗ Австрії Конституційний Суд розглядає справи щодо протизаконності постанов, а також неконституційності законів за клопотанням особи, яка стверджує, що через цю протизаконність чи неконституційність безпосередньо порушено її права у випадках, коли постанова чи закон діють стосовно цієї особи без винесення судового рішення або видання спеціального наказу. Згідно зі статтею 139а ФКЗ Австрії Конституційний Суд розглядає питання, чи не перевищені межі наданих повноважень при перевиданні правового розпорядження, за поданням особи, яка стверджує, що цим безпосередньо порушено її права, оскільки знову перевидане правове розпорядження безпосередньо діє стосовно неї без винесення судового рішення або видання спеціального наказу.

Таким чином, на відміну від багатьох інших органів конституційного контролю, Конституційний Суд Австрії уповноважений Федеральною Конституцією розглядати конституційні скарги від осіб не лише щодо конституційності законів, а й щодо законності підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються прав і свобод, незалежно від їх застосування в конкретній справі.

Можливість оскарження індивідуальних правозастосовних актів окремо передбачена в частинах першій, другій, третій статті 144 ФКЗ Австрії (в редакції від 1 липня 1981 року), де, зокрема, зазначається, що Конституційний Суд розглядає скарги на рішення органів управління, в тому числі незалежних адміністративних трибуналів², якщо особа, яка подала скаргу, стверджує, що таким рішенням порушено її право, гарантоване конституційним законом, або що порушення її прав пов'язане із застосуванням протизаконної постанови, неконституційного закону або протиправного державного договору. За таких самих умов Конституційний Суд розглядає скарги на пряме здійснення органом управління наказу або примусового впливу, спрямованого проти певної особи. Скарга може бути подана лише після того, як справу розглянуто у всіх інших інстанціях, до відання яких вона належить.

Положення щодо розгляду конституційних скарг не систематизовані в окремій статті ФКЗ Австрії, а викладаються поряд з іншими повноваженнями Консти-

¹ Дію Закону було призупинено в 1934–1945 роках у зв'язку з установами фашизму та втратою Австрією державного суверенітету.

² Доповідна Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) «Про прямиий доступ до конституційного правосуддя» (85 пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 року). — С. 164 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>

ційного Суду. Відповідно на рішення Конституційного Суду за результатами розгляду конституційних скарг поширюються загальні положення щодо юридичних наслідків ухвалення ним рішень, які детально викладено у ФКЗ Австрії (зокрема частини п'ята, шоста статті 139, частини п'ята, шоста, сьома статті 140 ФКЗ Австрії). Більш повно питання організації Конституційного Суду, у тому числі щодо провадження за конституційними скаргами, регулюються спеціальним федеральним законом і Регламентом, який приймається на підставі зазначеного Закону Конституційним Судом (стаття 148 ФКЗ Австрії).

Отже, в Австрії на конституційному рівні досить докладно регламентовано інститут повної конституційної скарги, що може стосуватися порушення прав і свобод осіб як неконституційними законами чи незаконними постановами, так і правозастосовними актами. Однак на відміну від конституцій, які буде розглянуто нижче, ФКЗ Австрії не містить вимоги щодо наявності порушення саме тих прав і свобод, що передбачені Федеральною Конституцією, як передумови подання конституційної скарги.

Це, напевно, пояснюється тим, що ФКЗ Австрії переважно регламентує питання, які стосуються порядку організації та діяльності органів державної влади, а також розподілу повноважень між Федерацією та її суб'єктами (землями), і не містить окремого розділу, присвяченого правам і свободам людини. Останні викладено в окремих законах, ключовими з яких є «Основний закон держави «Про загальні права громадян королівств і земель, що представлені в Імперській раді» від 21 грудня 1867 року¹, який діє в частині, що не суперечить Федеральній Конституції, а також Федеральний конституційний закон «Про захист особистої свободи» від 29 листопада 1988 року². Ці конституційні акти визнають та захищають перелік основоположних прав і свобод, що відповідає загальновизнаним європейським стандартам.

Досить розвинутий та ефективний інститут конституційної скарги діє в Іспанії (так звана процедура ампаро — *recursos de amparo*). Його засади закладено Конституцією Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 року³. У розділі 9 Конституції Іспанії «Про Конституційний Суд» (статті 159–165) серед інших його повноважень визначено повноваження розглядати конституційні скарги щодо порушення прав і свобод осіб. Відповідно до пункту «б» частини першої статті 161 Конституції Конституційний Суд має юрисдикцію на усій території Іспанії та повноваження для ухвалення рішення про захист прав і свобод, визначених у пункті 2 статті 53 цієї Конституції, у формах і випадках, передбачених законом.

У пункті 2 статті 53 глави четвертої «Про гарантії основних прав і свобод» Конституції Іспанії зазначено, що будь-який громадянин може вимагати судового

¹ Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Окунькова Л. А. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 1. — С. 119–121.

² Там само. — С. 123–124.

³ Конституция Испании от 27 декабря 1978 года // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Окунькова Л. А. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 2. — С. 51–94; англ. текст: Spain — Constitution [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vescc.az/constitution/spain-constitution-eng/html>

захисту прав і свобод, визнаних у статті 14 і у відділі 1 глави другої, причому справа має розглядатися на підставі принципів преференції, з проведенням попереднього слідства, а у разі необхідності — шляхом подання заяви до Конституційного Суду. Цей порядок застосовується і в разі відмови від військової служби з мотивів невідповідності переконанням згідно зі статтею 30. Відповідно підставою для конституційної скарги може бути: 1) порушення принципу рівності перед законом та допущення дискримінації; 2) посягання на основоположні права, перелік яких закріплено в статтях 15–29 відділу 1 «Про основні права і громадянські свободи» глави другої «Права і свободи» розділу I «Про основні права і обов'язки» Конституції Іспанії; 3) посягання на право відмови від військової служби з мотивів невідповідності переконанням.

На конституційному рівні визначено також суб'єктів подання конституційної скарги. Відповідно до пункту «б» частини першої статті 162 Конституції Іспанії закон надає право подати скаргу на порушення конституційних прав і свобод будь-яким фізичним або юридичним особам, які посилаються на законні інтереси, а також захиснику народу і прокуратурі. Всі інші питання, пов'язані з інститутом конституційної скарги та діяльністю Конституційного Суду, в цілому вирішуються на рівні Органічного Закону «Про Конституційний Суд», як це передбачено статтею 165 Конституції Іспанії.

Основні підходи до конституційного закріплення інституту конституційної скарги в Іспанії підтверджуються й досвідом Польщі, яка є західним сусідом нашої держави та багато в чому є орієнтиром для України в контексті просування європейського партнерства та впровадження спільних європейських цінностей. Положення, що стосуються конституційної скарги, містяться в розділі II «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина», а також у розділі VIII «Суди і Трибунали» Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року¹. Відповідно до пункту 5 статті 188 Конституції Республіки Польща, розміщеної в підрозділі «Конституційний Трибунал» розділу VIII Конституції, Конституційний Трибунал наділений, зокрема, повноваженням вирішувати справи «щодо конституційної скарги, про яку йдеться в частині першій статті 79».

У статті 79 Конституції Республіки Польща, що міститься в підрозділі «Засоби захисту свобод і прав» розділу II, закріплено: «Кожен, чиї конституційні свободи або права виявилися порушеними, має право згідно з принципами, визначеними в законі, звернутися зі скаргою до Конституційного Трибуналу з питанням про відповідність Конституції закону або іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації ухвалив остаточне рішення про його свободи або права чи про його обов'язки, визначені в Конституції». Частиною другою статті 79 Конституції передбачено, що право подання конституційної скарги не поширюється на права, визначені в статті 56, а саме на право іноземців на притулок в Республіці Польща, а також на отримання статусу біженця.

Конституція Республіки Польща визначає також суб'єктів подання конституційної скарги. У пункті «б» частини першої статті 191 Конституції закріплено,

¹ Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Окунькова Л. А. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 2. — С. 687–732.

що з поданнями у справах, про які йдеться в статті 188, до Конституційного Трибуналу можуть звертатися «суб'єкти, визначені в статті 79, у встановленому в ній обсязі». Цікаво, що та сама стаття Конституції Республіки Польща окремо вказує на таких суб'єктів звернення до Конституційного Трибуналу, як управлінські органи одиниць територіального самоврядування, загальнопольські органи професійних спілок, а також загальнопольські органи організацій працевлаштування і професійних організацій, церкви та інші віросповідні союзи, які наділяються цим правом у разі, якщо нормативний акт стосується питання, що охоплюється сферою їхньої діяльності (пункти 3, 4, 5 частини першої; частина друга статті 191 Конституції).

Аналогічно досвіду інших країн в Республіці Польща на конституційному рівні не визначаються юридичні наслідки розгляду Конституційним Трибуналом конституційних скарг, проте викладаються загальні наслідки ухвалення ним рішень у межах власної компетенції. Так, відповідно до статті 190 Конституції рішення Конституційного Трибуналу мають загальнообов'язкову силу і є остаточними.

Таким чином, Конституція Республіки Польща закладає засади конституційної скарги, визначаючи для неї підставу — порушення прав і свобод, закріплених у Конституції, а також предмет і суб'єктів подання, тоді як процедурні питання її розгляду, вимоги щодо прийнятності та інші аспекти її нормативного регулювання містяться в Законі «Про Конституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 року, а також у Регламенті Конституційного Трибуналу від 3 жовтня 2006 року.

У цілому модель нормативної конституційної скарги, що функціонує у Республіці Польща, становить значний інтерес для України з погляду перспектив її запозичення. Як зазначив професор М. Саф'ян, який очолював Конституційний Трибунал Польщі, найбільш характерною рисою польської моделі конституційної скарги, що відрізняється від моделей інших країн, є неприйнятність будь-якої скарги проти неправильного або неконституційного застосування закону. Польська модель має дві основні переваги: по-перше, вона дуже послідовна в тому, що наділяє Конституційний Трибунал повноваженнями суду, який не розглядає фактичні обставини справи; по-друге, забезпечується чітке розмежування компетенції Конституційного Трибуналу і звичайних судів¹.

Така модель конституційної скарги створює певні складності для потенційних заявників, які прагнуть захистити свої права і свободи, оскільки вони мають пройти через численні інстанції для остаточного досягнення своєї мети — відновлення порушених прав і свобод. З іншого боку, унікальність інституту конституційної скарги полягає в тому, що завдяки йому особа не лише здобуває черговий засіб захисту та відновлення свого порушеного права, а й отримує реальну можливість впливати на систему законодавства країни, сприяти вилученню з неї неправових приписів та забезпеченню принципу верховенства права.

Не менш важливим, на нашу думку, є вивчення досвіду конституційної регламентації інституту конституційної скарги в Російській Федерації. Конституція РФ була прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 року та набрала чин-

¹ *Safjan M.* Constitutional Complaint — a Tentative Summary of the Early Experience [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.concourt.am/armenian/almanakh/almanac2002/193.htm>

ності 25 грудня 1993 року з дня її офіційного оприлюднення (чинна редакція діє з 31 грудня 2008 року)¹.

Питання конституційного судочинства, на відміну від Конституції України, викладено поряд із загальними положеннями про організацію і здійснення судової влади у главі 7 «Судова влада» Конституції РФ. Конституційному Суду РФ безпосередньо присвячена стаття 125 Основного Закону, в якій серед інших його повноважень зазначено, що «Конституційний Суд РФ за скаргами на порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами судів перевіряє конституційність закону, застосованого або такого, що підлягає застосуванню в конкретній справі, в порядку, встановленому федеральним законом» (частина четверта статті 125 Конституції РФ).

Це положення закладає нормативні, правові основи конституційної скарги в Російській Федерації та є єдиним положенням Основного Закону, що стосується конституційної скарги. На відміну від наведеної вище практики інших країн, Конституція РФ не конкретизує поняття «конституційні права і свободи громадян», залишаючи відкритим питання щодо того, чи йдеться лише про права і свободи, закріплені в главі 2 «Права і свободи людини і громадянина» Основного Закону, чи допускається розширене тлумачення цього поняття. У самій главі 2 Конституції РФ словосполучення «конституційні права і свободи» не вживається, тоді як у статті 55 Основного Закону використовується словосполучення «основні права і свободи», перераховані в Конституції РФ. У цілому інститут конституційної скарги не згадується в главі 2 Основного Закону; у частинах першій, другій статті 46 лише вказується, що «кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення і дії (бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільних об'єднань і посадових осіб можуть бути оскаржені до суду».

Як і в інших розглянутих країнах, інститут конституційної скарги в Російській Федерації деталізовано в спеціальному законі, а саме у Федеральному конституційному законі «Про Конституційний Суд Російської Федерації» від 21 липня 1994 року № 1-ФКЗ² (далі — ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ»).

Модель конституційної скарги в Російській Федерації, безперечно, становить значний інтерес для теорії та практики вітчизняного конституціоналізму і потребує окремого дослідження. У межах цієї статті зупинимося лише на одному аспекті — відповідності між положеннями Конституції РФ та ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ» у частині підстав конституційної скарги. Згідно з частиною четвертою статті 125 Основного Закону скарга може бути подана як у регресному (тобто після набуття рішенням суду законної сили), так і у випереджаючому порядку (тоб-

¹ Офіційне оприлюднення: Российская газета — № 3237(853), 25 декабря 1993 года. Дані про ухвалення, оприлюднення та внесення змін до Конституції РФ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/note/htm>. Текст Конституції в актуальному стані — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.constitution.ru>. Текст звірений з офіційним виданням Конституції Російської Федерації.

² Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (с изменениями и дополнениями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.base.garant.ru/10101207/>.

то за умови, коли такий закон тільки може бути застосований у конкретній справі)¹.

Аналогічні положення щодо підстав конституційної скарги було закріплено в статтях 96–98 Конституції РФ та ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ», однак такий підхід значно ускладнював процедуру розгляду цих скарг Конституційним Судом РФ та призводив до його необґрунтованого перевантаження. У зв'язку з цим Федеральним конституційним законом «Про внесення змін до Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» від 3 листопада 2010 року № 7-ФКЗ² зі статей 96–98 ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ» вилучено положення, які надавали можливість оскаржувати закони, що можуть бути застосовані в конкретних справах. Отже, на сьогодні відповідно до статті 97 цього Закону скарга на порушення законом конституційних прав і свобод визнається прийнятною, якщо: 1) закон стосується конституційних прав і свобод громадян; 2) закон застосовано в конкретній справі, розгляд якої завершено в суді³.

Однак виникають серйозні питання у зв'язку з тим, що відповідні зміни не було внесено до частини четвертої статті 125 Конституції РФ. Хоча нові положення ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ» й оптимізують діяльність органу конституційного контролю, однак можуть розцінюватись як такі, що звужують конституційні права громадян щодо судового оскарження та обмежують їх доступ до конституційного судочинства. Відповідний російський досвід має бути вивчений та врахований під час формування конституційних засад інституту конституційної скарги в Україні.

Таким чином, дослідження конституційного досвіду визнання інституту конституційної скарги в країнах його започаткування, а також у державах, які мають близькі до України правові традиції, дозволяє дійти таких основних висновків.

По-перше, запровадження інституту конституційної скарги вимагає його визнання на конституційному рівні, однак його конституційно-правова регламентація не має високого ступеня деталізації та закладає лише засади конституційної скарги. На конституційному рівні, як правило, в загальному вигляді визначаються підстави конституційної скарги (порушення конституційних прав і свобод), її предмет (коло юридичних актів (дій), що підлягають оскарженню), суб'єкти (фізичні та/або юридичні особи), а також юридична обов'язковість і наслідки рішень органів конституційного судочинства, у тому числі за результатами розгляду конституційних скарг.

По-друге, положення про конституційну скаргу переважно викладаються в розділах конституцій, присвячених організації та діяльності судової влади, або в

¹ Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]: Доктринальный комментарий (постатейный) (под ред. Ю. А. Дмитриева). — М.: Деловой двор, 2009. — Режим доступа: <http://www.base.garant.ru/5697462/>.

² Порядок обращения в Конституционный Суд РФ [Електронний ресурс]: Из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (с изменениями от 8 февраля 2001 года, 15 декабря 2001 года, 7 июня 2004 года, 5 апреля 2005 года, 5 февраля 2007 года, 2 июня 2009 года, 3 ноября 2010 года, 28 декабря 2010 года). — Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/Treatments/Pages/default.aspx>

³ Там само.

окремих розділах, що стосуються конституційної юстиції. В усіх досліджених конституціях повноваження щодо прийняття та розгляду конституційної скарги викладаються поряд з іншими повноваженнями органів конституційного судочинства у відповідних статтях основних законів. У більшості зазначених країн право осіб на конституційну скаргу міститься також у розділах (главах) конституцій, присвячених основоположним правам і свободам, де й визначається в загальному вигляді національна модель конституційної скарги.

По-третє, процесуальні питання подання та розгляду конституційних скарг, вимоги щодо їх прийнятності, зокрема вичерпання інших засобів національного захисту, вимоги щодо строків подачі скарг, юридичного представництва скажників, судових витрат, форми конституційної скарги, а також особливості перегляду рішень судів та інших правозастосовних органів у зв'язку із задоволенням конституційних скарг вирішуються не на конституційному рівні, а у спеціальних законах про конституційні суди (трибунали), які переважно мають статус конституційних або органічних.

Таким чином, досвід іноземних країн має бути обов'язково врахований під час розробки пропозицій щодо конституційної регламентації інституту конституційної скарги в Україні. Його запровадження вимагатиме внесення змін передусім до статей 55 та 150 Конституції України, що дозволить закласти національну модель конституційної скарги. Така модель вимагає широкої фахової дискусії, актуальність якої значно зросла у зв'язку з активізацією в Україні конституційно-правової реформи¹.

Гультай М. М. Институт конституционной жалобы в конституциях европейских государств. В статье определяются основные особенности и объем нормативно-правового регулирования института конституционной жалобы в конституциях европейских государств, имеющих классический опыт его функционирования (Швейцария, Австрия, Испания), а также стран с близкими к Украине правовыми традициями (Польша, Российская Федерация).

Ключевые слова: конституционная жалоба, конституция, основополагающие права и свободы человека, конституционная регламентация, конституционный суд, конституционный трибунал.

Hultai M. The institute of constitutional complaint in the constitutions of the European states. The article is devoted to the basic features and the scope of normative regulation of the institute of constitutional complaint in the constitutions of the European states with classic experience of its functioning (Switzerland, Austria, Spain) and the countries with legal traditions similar to Ukraine (Poland, Russian Federation).

Key words: constitutional complaint, constitution, fundamental human rights and freedoms, constitutional regulation, constitutional court, constitutional tribunal.

¹ Див.: Указ Президента України «Про ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» від 21 лютого 2011 року № 224/2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?mreg=224%2F2011>; Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 31/2012. — Режим доступу: <http://president.gov.ua/ru/documents/14411.html>.