КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ КРАЇН, ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

ШЕСТОПАЛ Кіра Єгорівна - аспірант кафедри Конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORDIC: 0000-0002-1323-4792
УДК 342.565.2:340.5
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.33

У статті здійснюється комплексне дослідження інституту конституційної скарги в національному та міжнародному контекстах, з особливим акцентом на порівняльній характеристиці цього механізму в різних правових системах. Порівняння існуючих моделей дає змогу виявити ключові тенденції розвитку конституційної юрисдикції, зокрема, відмінності у процедурах оскарження, можливості оскарження як загальних положень, так і конкретних судових рішень, а також ступінь їх впливу на правову систему.

Підкреслюється важливість цього інституту для національного законодавства, де конституційна скарга не тільки захищає індивідуальні права, а й впливає на вдосконалення законодавчого процесу.

Ключові слова: конституційна скарга, конституційний суд, право на конституційну скаргу, судовий контроль, законодавчі акти.

Постановка проблеми

Розвиток механізмів захисту прав людини є передумовою формування демократичної правової держави, де кожна людина має право на захист своїх прав і свобод. Важливу роль у цьому контексті грає інститут конституційної скарги, який надає можливість громадянам та юридичним особам звертатися до органів конституційного контролю за захистом своїх конституційних прав. Для України та інших країн ЄС питання ефективності конституційної скарги є надзвичайно актуальним, оскільки її використання безпосередньо позначається на рівні захисту прав людини в державі. Разом з тим, модель конституційної скарги в Україні досі залишається незавершеною, адже поширюється лише на оскарження правових актів, застосованих у судових справах, що обмежує можливості для ефективного захисту прав громадян.

Тому актуальність даної проблеми зумовлена тим, що наявні в Україні обмеження щодо використання конституційної скарги вимагають перегляду та адаптації до міжнародних стандартів, що сприятиме більш ефективному захисту прав і свобод людини. У зв'язку з цим необхідно порівняти існуючі моделі конституційної скарги в різних країнах з метою вироблення оптимальних механізмів захисту прав громадян, які б відповідали вимогам сучасного правопорядку та міжнародним стандартам.

Стан дослідження проблеми

Присвячених механізмам захисту прав людини та конституційній скарзі, свідчить про багатий науковий і практичний потенціал для вирішення цього питання, а саме В.І. Пулей, В.Л. Качурінер, Ю. Є. П'єцко, Ю.Г. Барабаш, Г.О. Христова та інші.

У статті, яка присвячена темі конституційної скарги та досвіду зарубіжних країн, можна виокремити декілька **невирішених раніше питань**. Попри існування багатого міжнародного досвіду у сфері конституційної скарги, в Україні питання адаптації цих моделей до національної правової системи досі залишається відкритим. Чинна в

Україні модель, яка передбачає обмеження щодо оскарження правових актів, не відповідає міжнародним стандартам. Однак існує недостатньо досліджень щодо того, як механізм конституційної скарги може бути ефективно впроваджений у більш розширеній формі.

Для більшості країн, де існує інститут конституційної скарги, підходи до його застосування варіюються залежно від специфіки правової системи та традицій конкретної країни. В одних країнах дозволяється подавати індивідуальні скарги на порушення прав людини, в інших – лише скарги на акти законодавчої або виконавчої влади. Для України є актуальним питання розширення доступу громадян до Конституційного Суду шляхом надання їм можливості оскаржувати не лише нормативно-правові акти, а й індивідуальні рішення, які порушують їхні права.

Метою і завдання дослідження

Метою цієї статті є аналіз та порівняння механізмів конституційної скарги та досвіду зарубіжних країн, виявлення їхніх переваг та недоліків, а також порівняння механізмів конституційної скарги в різних країнах світу.

Виклад основного матеріалу

Розвиток сучасних механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів людини є передумовою становлення демократичної правової держави. Це відображає синергію міжнародного та національного права, що дозволяє забезпечити ефективне правове регулювання та захист основоположних прав людини. Дотримання Україною своїх конвенційних зобов'язань є індикатором відповідності національного законодавства міжнародним стандартам, що набуває особливого значення в контексті євроінтеграційних процесів. З метою усунення колізій між внутрішнім та міжнародним правопорядком європейські держави використовують два підходи: законодавчий механізм внесення змін та механізм конституційного контролю, одним з ключових інструментів якого є інститут конституційної скарги.

Конституційна скарга є одним із важливих правових засобів захисту конституційних прав, який передбачає право фізичних та юридичних осіб на звернення до органів конституційного контролю з метою перевірки законів та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності Конституції. Її запровадження має на меті усунення правових норм, які суперечать конституційним правам громадян, та зміцнення верховенства права. Відтак, конституційна скарга слугує гарантією справедливості та дієвого судового захисту, що сприяє підвищенню рівня правової визначеності, стабільності та довіри суспільства до правової системи держави.

Конституційна скарга як інститут вперше була закріплена 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 [1]. Аналогічні моделі також розглядалися у Франції, Бельгії та Швейцарії, однак вони не були втілені в життя. У подальшому інститут конституційної скарги був втілений в основні закони таких країн, як Швейцарія (1874), Австрія (1920), Іспанія (1931 і 1978), Німеччина (1949), Польща (1997) та інших [2].

В юридичній теорії існує дві основні моделі конституційної скарги: нормативна та повна. Нормативна дозволяє особі звернутися до органу конституційної юрисдикції з питанням про конституційність правового акта, застосування якого спричинило порушення її конституційних прав і свобод. У цій моделі предметом оскарження є правовий акт, на підставі якого було прийнято індивідуальне рішення. Як наголошується в дослідженні Венеціанської комісії «Індивідуальний доступ до конституційного правосуддя», опублікованому в 2011 році, в системах з нормативною моделлю конституційної скарги індивідуальний акт, який застосував нормативний акт, не є предме-

том оскарження в Конституційному Суді. Повна модель конституційної скарги натомість передбачає наявність можливості оскаржити будь-який акт, дію чи бездіяльність, у тому числі індивідуальні акти та судові рішення. Відповідно до цього підходу, особа може оскаржити як загальний акт, якщо він безпосередньо зачіпає її права, так і індивідуальний акт [3]. Водночас орган конституційної юрисдикції обмежується розглядом суто конституційних аспектів справи, не ухвалюючи рішення по суті та не даючи оцінки законності оскаржуваного акта.

Інститут конституційної скарги був запроваджений в Україні в межах конституційної та судової реформи 2016 року, що є важливим кроком у посиленні механізмів захисту прав людини. Внесені зміни до Конституції, зокрема доповнення статті 55 та введення статті 151-1, забезпечили громадянам можливість оскаржити в Конституційному Суді України закони, що, на їхню думку, протирічать Основному Закону, за умови, що всі інші національні засоби юридичного захисту були вичерпані.

Потреба у запровадженні цього механізму назрівала в Україні ще з початку 2000-х років, коли серед суддів Конституційного Суду та правників сформувався консенсус щодо необхідності покращення доступу громадян до конституційного правосуддя. Так, суддя КСУ П.Б. Євграфов звертав увагу на складність попереднього механізму захисту конституційних прав, який робив Конституційний Суд майже недоступним для пересічних громадян, зокрема, на те, що закони не містять норм, які стосуються основоположних прав людини і громадянина. З огляду на те, що законами регулюються основоположні права і свободи людини, і кожен має право на судовий захист від порушень його прав, запровадження інституту конституційної скарги стало логічним кроком у забезпеченні ефективного контролю за відповідністю законів Конституції України [4]. Під час розробки проекту нового Закону про Конституційний Суд України робоча група Ради з питань судової реформи враховувала системний взаємозв'язок між зазначеними статтями Конституції. Зазначений підхід потребував адаптації нормативної моделі, передбаченої статтею 151-1, до принципів, закріплених у частині четвертій статті 55 [4]. Відповідно, було виключено пряму вимогу щодо доведення порушення конституційних прав і свобод як умову доступу до Конституційного Суду, що зробило інститут конституційної скарги більш доступним для громадян.

Міжнародна практика застосування конституційної скарги є різною. Наприклад, у законодавстві таких країн, як Бразилія, Німеччина, Іспанія, Словенія та Словенія, скарга може бути спрямована на перевірку конституційності законів або їх окремих положень. В Австрії та Швейцарії можна оскаржувати окремі адміністративні акти, а в Німеччині – судові рішення. У Грузії конституційна скарга поширюється на інші нормативно-правові акти, а в Іспанії – на дії або акти органів влади, які порушують права людини [6]. Слід зазначити, що в Німеччині, Швейцарії та Угорщині предметом конституційної скарги є як загальні, так і персональні акти органів публічної адміністрації. Натомість в Іспанії за допомогою конституційної скарги можна оскаржити лише закони.

Право на подання конституційної скарги фізичними та юридичними особами в Угорщині закріплено у статті 24 Конституції 2011 року. Згідно з цією статтею, Конституційний Суд перевіряє відповідність правових положень Основному закону в конкретних справах, а також здійснює нагляд за відповідністю судових рішень Основному закону. Коло суб'єктів, які можуть звертатися з конституційною скаргою, визначається спеціальним Законом «Про Конституційний Суд» від 2011 року. Відповідно до статті 26 цього закону, фізична або юридична особа, яка постраждала від порушення своїх конституційних прав внаслідок застосування положення, що суперечить Основному Закону, має право звернутися до Конституційного Суду [6]. Це є можливим за умови, що таке положення було застосоване під час судового розгляду і заявник вичерпав або не має інших засобів захисту своїх прав у судовому порядку.

У Франції питання конституційної скарги пов'язане з діяльністю Конституційної ради, яка займається виборчими спорами за зверненнями учасників виборчого процесу. Згідно зі статтями 58, 59 і 60 Конституції Франції, Конституційна рада гарантує контроль за законністю виборів Президента Республіки, депутатів, сенаторів і референдумів. Крім того, вона оприлюднює офіційні результати виборів і вправі скасовувати їх у разі порушення закону [5]. Проте ці повноваження не розповсюджуються на референдуми, які мають найвищу юридичну силу у Франції. У 1962 році Конституційна рада ухвалила рішення про те, що вона не має права контролювати «пряме вираження народного суверенітету», сформулювавши доктрину, згідно з якою результати загальнонаціональних референдумів не підлягають її юрисдикції.

Порядок подання конституційної скарги в Польській Республіці формувався під впливом досвіду Німеччини, Австрії та Іспанії. Конституційну скаргу може бути спрямовано винятково проти нормативного акта (положення закону), але не щодо індивідуальних рішень. Стаття 79 Конституції надає це право всім фізичним особам, включно з громадянами та іноземцями, а також юридичним особам у межах їхніх конституційних прав. Скарга мусить обґрунтовувати порушення прав чи свобод, захищених Конституцією, та не може базуватися на міжнародних угодах [3]. Головними обмеженнями є здатність оскаржувати лише закони, а не їхнє застосування, і результатом задоволення скарги є тільки право перегляду остаточних судових рішень. Попри ці обмеження, конституційна скарга може розглядатися як ефективний засіб захисту, зокрема перед зверненням до ЄСПЛ.

У Литві конституційна скарга ще не є частиною правової системи. В Україні (та інших країнах ЄС) цей інститут існує, і громадяни можуть звертатися до Конституційного Суду для захисту своїх прав. У Литві, хоча Конституція надає громадянам право на звернення до суду, питання індивідуальної конституційної скарги досі залишається невирішеним. Конституційний Суд Литви розглядає правові акти, але індивідуальні скарги не можуть бути подані безпосередньо громадянами. Замість цього Конституційний суд може переглядати правові акти за запитами таких органів, як Сейм, уряд, президент або суди [7]. Більшість литовських правників підтримують ідею запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги, адже це може зробити систему захисту прав людини більш дієвою та відповідною до сучасних стандартів.

У Німеччині конституційна скарга (Verfassungsbeschwerde) є одним із важливих інструментів захисту основних прав людини, закріплених в Основному законі (Grundgesetz). Подавати таку скаргу можуть як фізичні особи, чиї права були порушені, так і юридичні особи, якщо порушення стосується фундаментальних прав, таких як право власності. Конституційна скарга може бути спрямована проти актів державної влади, зокрема законів, адміністративних актів та судових рішень. Особливістю є те, що Федеральний конституційний суд розглядає лише конституційність державних актів, зокрема, чи порушують ці акти права особи, передбачені Основним Законом ФРН. Процес подання скарги потребує чіткої вказівки на порушення конкретних прав, які спричинили шкоду заявнику, а основним об'єктом оскарження є судові рішення, оскільки саме вони найчастіше порушують права громадян [8].

Федеральний конституційний суд Німеччини при розгляді конституційних скарг може скасувати неконституційне судове рішення або закон. У разі, якщо Суд визнає закон або його тлумачення неконституційним, він відміняє рішення і дає офіційне тлумачення закону, що є обов'язковим для всіх судових інстанцій. Конституційна скарга є найбільш ефективним засобом захисту прав громадян, адже дає змогу безпосередньо звернутися до найвищого органу конституційного контролю за захистом своїх прав. Саме завдяки інституту конституційної скарги Німеччина гарантує глибоку повагу до конституційних прав та посилює правову стабільність у державі.

Конституційна скарга в Німеччині має набагато ширшу сферу застосування, ніж модель в Україні. У Німеччині цей інститут передбачає можливість оскарження не лише нормативно-правових актів, а й актів індивідуальної дії, наприклад, рішень органів влади чи судових рішень, які порушують права особи. Завдяки цьому громадяни мають ширші можливості для захисту своїх прав, адже вони можуть оскаржувати дії держави, які прямо зачіпають їхні інтереси.

В Україні, проте, модель конституційної скарги є неповною і зосереджена на оскарженні лише правових актів, застосованих у конкретних судових справах. Конституційна скарга в Україні передбачає можливість оскарження лише тих законів, які були застосовані в остаточному судовому рішенні, і передбачає обмеження щодо предмета оскарження. Отже, ця модель є звуженою і фокусується на певних аспектах конституційного контролю.

Суб'єктами права на конституційну скаргу є особи, що визначені законодавством кожної держави. У більшості країн Європейського Союзу право на звернення до органів конституційної юрисдикції належить усім особам, незалежно від їхнього громадянства. Так, наприклад, в Австрії, Латвії, Хорватії, Німеччині це право надається як громадянам, так і іноземцям та особам без громадянства, за умови, що закон не містить жодних винятків [2].

У той же час, деякі країни встановлюють розширене коло суб'єктів права на конституційну скаргу. До таких суб'єктів, окрім фізичних та юридичних осіб, можуть належати органи державної влади, омбудсмен або інші юридичні особи, як, наприклад, у Словенії чи Румунії. Крім того, законодавство може передбачати особливі вимоги до подання скарги. Це можуть бути індивідуалізовані критерії, наприклад, існування адміністративного акта, який безпосередньо стосується заявника, або загальні умови, наприклад, необхідність довести, що певний закон суперечить положенням Конституції.

Предмет конституційної скарги розглядається як правовий акт, який може бути оскаржений до органу конституційної юрисдикції. Предметом конституційного контролю в різних країнах Європейського Союзу є як нормативні, так і індивідуальні акти. Нормативні акти – це міжнародні договори, закони, укази, постанови виконавчої влади, акти органів місцевого самоврядування, які є загальнообов'язковими, тобто їхня дія розповсюджується на невизначене коло осіб. У країнах, таких як Німеччина, Іспанія, Бельгія, Мальта, Чехія, Словаччина, Хорватія, конституційні суди можуть визнавати ці акти об'єктами конституційного контролю.

Адміністративними актами є індивідуальні акти, тобто рішення органів влади в конкретних справах, а також остаточні судові рішення. У ряді країн, як-от Угорщина, Німеччина, Словенія, конституційний контроль може здійснюватись і на підставі індивідуальних скарг, коли є підстави вважати, що судове рішення чи інший акт у конкретній справі порушує Конституцію.

В Україні предмет конституційної скарги є значно більш обмеженим, порівняно з деякими європейськими країнами. Конституційний Суд України може контролювати лише ті правові акти, які були застосовані судом загальної юрисдикції в конкретній справі. Тобто суди загальної юрисдикції встановлюють, який нормативно-правовий акт застосовується до спірних правовідносин, і тільки на підставі цих актів можна оскаржити рішення Конституційного Суду. Отже, в Україні предмет конституційної скарги обмежений актами, застосованими в судовому процесі, тоді як в інших країнах ЄС, таких як Німеччина чи Іспанія, можна оскаржувати не лише судові рішення, а й ширше коло правових актів, включаючи міжнародні договори та закони, які є обов'язковими до виконання.

Висновок

Як показує порівняльний аналіз досвіду різних країн, хоча інститут конституційної скарги є універсальним, його реалізація залежить від конкретних правових систем і традицій. Зокрема, в таких країнах, як Німеччина, Іспанія, Польща, конституційна скарга передбачає широкий доступ до

конституційного контролю, що дозволяє громадянам оскаржувати не лише закони, а й індивідуальні акти державних органів та судові рішення, які порушують їхні права. Це сприяє більш ефективному захисту прав людини, адже громадяни мають можливість оскаржувати конкретні порушення їхніх прав, не чекаючи на зміну законодавства чи скасування нормативно-правового акта.

В Україні ж конституційна скарга є обмеженою: вона дозволяє оскаржувати лише правові акти, застосовані в конкретних судових справах, що звужує коло можливих оскаржень і не дає громадянам повного доступу до механізмів захисту їхніх прав. Проте ця модель є важливим кроком на шляху до посилення правового захисту в Україні, хоча і потребує подальшого вдосконалення та ширшого доступу до конституційного контролю. Отже, конституційна скарга є потужним інструментом забезпечення прав і свобод людини, але для його більш ефективного використання необхідно враховувати досвід інших країн для забезпечення максимального рівня захисту прав громадян, зокрема шляхом розширення сфери дії цього інституту в Україні.

Література

1. Гультай М. Досвід функціонування інституту конституційної скарги у Федеративній Республіці Німеччині та перспективи його запровадження в Україні. Вісник академії правових наук України. 3. 2011. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/7409

2. П'єцко Ю. Є. Конституційна скарга в Україні та країнах Європейського союзу: порівняльний аспект. Юридичний вісник 3 (60), 2021. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/16.pdf

3. Пулей В.І. Інститут конституційної скарги в Україні та країнах Центральної Європи: порівняльно-правове дослідження / Дисертація: Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський Національний університет» Міністерство освіти і науки України// Ужгород, 2023. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/12271372_disertatsiya_pulej_vI.pdf

4. Подорожна Т. С., Білоскурська О. В. Конституційна скарга як форма судового захисту прав людини в Україні. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 1, (41), 2019. URL: https://visnyk-psp.kpi.ua/article/view/194750/194942

5. Конституція України від 28 чер. 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

6. Качурінер В.Л., Згама А.О. Конституційна скарга як форма звернення до органу конституційної юрисдикції: національний та зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 7/2021. URL: http://lsej.org.ua/7_2021/88.pdf

7. D Pūraitė-Andrikienė 'Understanding the Mechanism of Individual Constitutional Complaints in Lithuania: Main Features and Challenges of the First Years of Application' (2023) 4(21 URL: https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.4-a000475

8. Tanto Lailam, Nita Andrianti. Legal Policy of Constitutional Complaints in Judicial Review: A Comparison of Germany, Austria, Hungary, and Indonesia. BESTUUR, Vol.11, No.1, August 2023, pp. 75-94. URL: https://jurnal.uns.ac.id/bestuur/article/view/70052

shestopal.kira@ukr.net

CONSTITUTIONAL COMPLAINT, EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES, COMPARATIVE CHARACTERISTICS

The article examines the institution of constitutional complaint in the national and international contexts, with special attention paid to the comparative analysis of this institution in different countries. An important mechanism for protecting human rights and freedoms is a constitutional complaint, which gives citizens the right to apply to constitutional control bodies regarding the compliance of laws and other legal acts with the Constitution. Particular attention is paid to the comparison of constitutional complaint models in European countries and their positive impact on the protection of constitutional rights. The author analyzes the experience of such

countries as Germany, Spain, Poland, France, Austria and others where the institution of constitutional complaint is one of the key elements of judicial protection of human rights and freedoms. Comparison of these models helps to identify the main trends and approaches to constitutional jurisdiction, including differences in appeal procedures and the possibility of appealing against both general acts and individual decisions.

The importance of this institution for national legislation is emphasized, since a constitutional complaint not only protects individual rights, but also influences the improvement of the legislative process. It is emphasized that a constitutional complaint is an important tool of a democratic state governed by the rule of law, since it guarantees effective control over the activities of public authorities and allows citizens to directly influence the quality of laws governing their lives. Thus, the institution of a constitutional complaint is an important element of the modern legal system which contributes to improving the level of legal protection of citizens, strengthening democratic principles and developing legal culture.

Keywords: *constitutional complaint, constitutional court, right to a constitutional complaint, judicial review, legislative acts.*