

УДК 342.565.2«1948/1990»

ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА

Н. Паславська

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

У статті проаналізовано поняття та основи правового статусу Федерального Конституційного Суду Федеративної Республіки Німеччини, його місце у системі розподілу влади та організацію діяльності.

Ключові слова: Федеральний Конституційний Суд ФРН, Конституція ФРН, конституційне судочинство, правовий статус Федерального Конституційного Суду ФРН.

У переважній більшості розвинених державах світу на сьогодні у тій чи іншій формі наявні органи судового чи квазісудового конституційного контролю. Ці органи здійснюють специфічну діяльність – захист конституційного правопорядку від порушень з боку публічної влади. У кожній державі органи судового конституційного контролю мають свої особливості. Дослідження зарубіжного досвіду в цій сфері дає підстави виявити його позитивні сторони з подальшим можливим урахуванням під час удосконалення правового регулювання діяльності Конституційного Суду України. Окрім цього, в ході вивчення функціонування конституційних судів інших держав можна з'ясувати його недоліки, аналіз яких допоможе уникнути аналогічних помилок в Україні.

Особливий інтерес становить практика функціонування Федерального Конституційного Суду Федеративної Республіки Німеччина (надалі ФКС ФРН). Дотепер в українській правовій науці не було комплексного дослідження цього інституту. Німеччина є федеративною державою. Такий територіальний устрій накладає відбиток на повноваження і діяльність конституційних судів. Тож німецький досвід щодо забезпечення поділу влади особливо цікавий для України.

Проблематиці конституційного судочинства, зокрема організації та діяльності Конституційного суду України присвячено низку досліджень українських вчених М. М. Гультая, М. І. Козюбри, М. І. Корнієнка, Т. А. Костецької, В. В. Кравченка, А. М. Колодія, П. Ф. Мартиненка, В. Ф. Погорілка, П. Б. Стецюка, В. П. Тихого, Ю. М. Тодики, О. Ф. Шаповала та ін. Однак питання організації діяльності конституційних судів зарубіжних країн, зокрема ФКС ФРН, у вітчизняній юридичній літературі висвітлено недостатньо. Окремі проблеми судового конституційного контролю ФРН розглядають у підручниках з конституційного права зарубіжних країн А. З. Георгіца, П. Ф. Гураль, Г. Р. Левицька, В. М. Кампо, В. А. Гринчак, І. Я. Заяць, В. О. Ріяка, В. М. Шаповал та ін. Проте в них міститься лише загальна інформація про ФКС ФРН. Серед німецьких та австрійських правників частково окресленою проблемою займалися П. Бадур, Е. Бенд, К. Гессе, А. Денневітц, К. Дорінг, М. Дювель, Г. Кельзен, Е. Кляйн, Х. Песталоцці, Д. Умба, Е. Форстгофф, К. Шляйх, Х. Штарк, К. Штерн та ін.

Згідно зі ст. 92 Конституції ФРН, Федеральний Конституційний Суд ФРН є судом. Його члени наділені, як і інші судді, судовою владою [1].

Згідно з § 1 Закону про ФКС, ФКС ФРН є, як і Бундестаг, Федеральний уряд та Бундесрат, конституційним органом. У § 1 Закону про ФКС це підтверджується

непрямим формулюванням «всі інші конституційні органи» [2]. ФКС відштовхується від того, що він має цю ознаку не лише завдяки нормі, закріпленій в § 1 Закону про ФКС, але й безпосередньо завдяки Конституції ФРН. ФКС виклав це у Меморандумі від 27.06.1952 р. [3] про Статус ФКС ФРН: «ФКС як гарант верховенства Конституції є за текстом та змістом Основного закону і Закону про ФКС конституційним органом, наділеним найвищим авторитетом»; «як суд він перебуває на рівні, відмінному від рівнів інших судів» [4].

Як конституційний орган ФКС має, відповідно до § 1 Закону про ФКС, у багатьох відношеннях особливий організаційний статус порівняно з іншими Федеральними судами [5].

Зокрема, для ФКС характерна процесуальна автономія, якою послуговується також парламент. Однак ФКС, на відміну від інших конституційних органів, довгий час бракувало повноважень, чітко окреслених у Конституції чи іншому законі. Перший Регламент ФКС з'явився аж у 1975 р., якщо не брати до уваги процедуру оформлення окремої думки у 1971 р. (пор. сьогодні § 56 Регламенту для ФКС). Чинний Регламент ухвалено 1986 р. Він був опублікований Президентом Суду у центральному друкованому органі ФРН («Вісник федерального законодавства») [6]. Це відбулося за зразком публікації Регламентів інших конституційних органів, наприклад, Бундестагу. Регламенти ж інших Федеральних судів публікує не Президент Суду, а відповідний федеральний міністр, у Бюлетені Федерального міністерства юстиції ФРН. Регламент було узаконено із набуттям чинності 1 січня 1986 р. доданого до § 1 Закону про ФКС абзацу 3.

ФКС не перебуває, подібно до інших федеральних судів, у підпорядкуванні певного міністерства, не підлягає службовому нагляду, може безпосередньо співпрацювати з іншими конституційними органами без посередництва міністерства (в службовому порядку), самостійно формує свій бюджет (у рамках загального бюджету) (пор. § 28 III Федерального бюджету), а Президент суду є найвищим посадовцем для його працівників. За протоколом Президент ФКС перебуває на п'ятому місці в ієрархії після Федерального Президента, Президента Бундестагу, Президента Бундесрату та Федерального Канцлера.

Принципи формування ФКС регулюються Основним законом: ст. 92 (ФКС як частина загальної юрисдикції); ст. 93 Основного закону та в інших частинах (повноваження і види діяльності); ст. 94 Основного закону (склад суду) [7, с. 93].

Очевидно, що регулювання через Основний закон є недостатнім і потребує доповнень законодавця, до чого уповноважує ст. 94 II Основного закону ФРН [там само]. При цьому, концепція ФКС, по суті, не була конкретизована ні Парламентською Радою Федеративної Республіки Німеччина (1948–1949 рр.), ні Основним законом 1949 р. І лише в Законі про ФКС було прийнято важливі рішення щодо ФКС, які можна змінити простою більшістю голосів (положення про вибори суддів двома третинами голосів, про два Сенати, про те, що суддями ФКС можуть стати лише юристи, про неможливість суддівства за сумісництвом, спочатку також положення про конституційну скаргу, яке лише 1969 р. було включено до Основного закону). Закон про ФКС ухвалено 1951 р. – до його затвердження створення ФКС було неможливим.

ФКС передбачив для себе Регламент, який не обмежується організацією і управлінням суду, а містить у § 20 також доповнення до Регламенту.

ФКС складається з двох Сенатів із восьми суддів у кожному (§ 2 ФКС). Президент та Віцепрезидент ФКС, які повинні належати до різних Сенатів (пор. § 9 I п. 2 Закону про ФКС), очолюють відповідні Сенати (§ 15 I п. 2 Закону про

ФКС). Обидва Сенати рівноправні, кожен Сенат є «Федеральним Конституційним Судом» [8]. Повноваження Сенатів закріплено законодавчо; під час перевантаження одного Сенату Пленум ФКС має право приймати відповідні поправки до закону (§ 14 IV Закону про ФКС), що справді було. Головну частину рішень з конституційного контролю приймає Перший Сенат, а в спорах щодо повноважень Сенатів – Колегія суддів (§ 14 V Закону про ФКС) [9, s. 104].

Сенати ФКС не мають права контролювати рішення один одного [10]; якщо один Сенат не погоджується із правовою позицією іншого, то рішення в цьому випадку приймає Пленум у складі всіх суддів Федерального Конституційного Суду (§ 16 I Закону про ФКС) [11, s. 801]. Рішення ж щодо скликання Пленуму ухвалює виключно первинно відповідальний за справу Сенат. До компетенції Пленуму входить також прийняття рішень щодо звільнення суддів ФКС з посад або їхнього виходу на пенсію [12, § 15].

Кожен Сенат скликає численні судові палати терміном на один рік, відповідно до § 15 а Закону про ФКС. Із такої процедури створення палат і відсутності згадки про них у § 2 I Закону про ФКС випливає їхнє організаційне долучення або підпорядкування по відношенню до «їхніх» Сенатів. Судові палати діють винятково у справах підготовки рішень для суддів і конституційної скарги. Вони приймають рішення про допустимість проекту рішення судді і про прийняття до розгляду конституційних скарг без усних перемовин і одноголосно. У виняткових випадках вони можуть задовольняти конституційні скарги замість Сенату (пор. § 93 а Закону про ФКС). Окрім обох Сенатів судові палати у рамках своїх компетенцій теж є ФКС [13, § 15].

Судді називаються «Судді Федерального Конституційного Суду» [14, § 98]. Однак звичним є використання назви «федерально-конституційних суддів» («Bundesverfassungsrichter»). Згідно р § 3 Закону про ФКС, суддя ФКС має досягнути віку 40 років, мати право бути обраним до Бундестагу, дати письмову згоду на членство у ФКС і мати відповідну кваліфікацію на посаду судді. До неї прирівнюється здобутий у НДР диплом юриста (§ 3 II Закону про ФКС разом з Угодою про об'єднання Німеччини 1990 р.). Три судді кожного Сенату обираються серед федеральних суддів інших федеральних судів (§ 2 III Закону про ФКС, тоді як відповідно до ст. 94 I п. 1 Основного закону це мусять бути як мінімум двоє федеральних суддів). Така норма мала б забезпечити врахування суддівського досвіду у здійсненні правосуддя ФКС [15]. Для усіх суддів ФКС ця служба є основним місцем праці (§§ 3 IV, 101 I Закону про ФКС). Лише викладацьку діяльність у вищих учбових закладах можна поєднувати з діяльністю судді Федерального Конституційного Суду (§§ 3 IV, 101 III Закону про ФКС).

Кількість непрофесіоналів у складі суддів зведена до мінімуму. Основний закон дивним чином залишив відкритим це важливе щодо суті конституційного судочинства питання, як і невизначену кількість федеральних суддів (ст. 94 I, п. 1 Основного закону). Відкритим залишилось також питання щодо того, чи посади суддів ФКС мають бути їх основним місцем праці. Лише Закон про ФКС зважився на «чистий суд юристів» [16? S. 330] з винятково юристами у складі суду.

У кожному разі, більшість суддів ФКС ФРН приходить з юстиції, а саме з Федеральних судів. Адвокати теж обираються до складу суду. Інші судді – вихідці з Бундестагу. Зазвичай дотримуються певної пропорції і щодо обрання професорів на посаду суддів.

Суддів ФКС обирають строком на 12 років; віковий ценз – 68 років. Для гарантування їхньої незалежності повторне обрання не допускається (§ 4 Закону

про ФКС). Проблеми можуть виникнути, коли по завершенні терміну перебування на посаді судді не обрано і не призначено наступника (щодо призначення § 10 Закону про ФКС). Згідно з § 4 Закону про ФКС судді перебувають на посаді до призначення наступника.

Суддів обирають «за федеративним паритетом» [17, s. 726]: Бундесрат і Бундестаг обирають по половині суддів (ст. 94 I п. 2 Основного закону, § 5 I Закону про ФКС) двома третинами голосів, що встановлює не Основний закон, а Закон про Федеральний Конституційний Суд (§§ 5 V, 7 Закону про ФКС). Бундесрат проводить вибори на Пленумі, тоді як вибори у Бундестазі відбуваються, всупереч ст. 94 I п. 2 Основного закону, через виборчу комісію, тобто непрямо. Виборча комісія складається з дванадцяти осіб і обирається Пленумом Бундестагу за принципом пропорційних виборів (§ 6 II Закону про ФКС).

У призначенні суддів ФКС процедурою виборів Бундестагом і Бундесратом – вищими конституційними органами федерації – виявляється особлива значущість конституційного судочинства ФРН. ФКС має також завдання контролювати демократичного законодавця і вирішувати спори у межах федерації. Це виправдовує те, що судді ФКС обираються вищим демократично обраним конституційним органом, який також здійснює представництво усіх земель на рівні федерації.

Вимога двох третин голосів має більшою мірою гарантувати політичний нейтралітет суддів ФКС. Відповідній парламентській більшості забороняється, доки вона не має кваліфікованої більшості, вводити до складу ФКС винятково своїх представників або представників свого напрямку.

Зазначена вимога змушує парламентську більшість і опозицію до досягнення згоди – у конкретному випадку і персонально (*ad hoc und ad personam*) [18, s. 33]. Жодна сторона не може обрати своїх кандидатів без погодження з іншою стороною; так виникає «паритет між коаліцією та опозицією» [19, S. 726], доки кожна сторона має мінімум 1/3 голосів.

ФКС не є органом для продовження політики; він також не є репрезентантом політичних течій серед населення. Суд нічого не репрезентує. Проте, беручи до уваги відкритість конституційного права і особливу політичну вагу рішень ФКС, особливе демократичне або «політичне» закріплення суддів ФКС виборами є правильним з боку політичних структур [20, s. 38]. У такому разі фракціонування і плюралізація стають фактичною, але не правовою необхідністю. Питання полягає в тому, до якої міри це допустимо, і як це можна обмежити. Зрештою, вибори суддів ФКС передано під відповідальність небагатьох парламентарів. Судді суду запевняють, що партійне походження і симпатії суддів у обговореннях і рішеннях не відіграють ніякої ролі.

За кожним суддею ФКС закріплюють до чотирьох наукових співробітників, делегованих іншими судами чи управліннями міністерств, які визначений час працюють у ФКС. Закон про ФКС не згадує про них, тому що їм громадськість не приділяла їм дотепер багато уваги. Наукові співробітники не мають суддівських повноважень і не належать до управлінського персоналу. Їхні завдання прописані в § 13 I Регламенту ФКС. Співробітники підтримують суддів насамперед у підготовці вотумів і рішень Палат і Сенатів, готують матеріали для усних розглядів, працюють над матеріалами справ тощо. З огляду на надходження на сьогодні щорічно приблизно 4500 конституційних скарг, ця співпраця стала незамінною. Обсяг роботи співробітників залишається невідомим, чим пояснюється іронічне позначення наукових співробітників «третім Сенатом».

Підсумовуючи, можна стверджувати, що ФКС як судовий орган посідає особливе становище в судовій системі ФРН загалом. На відміну від інших судів,

він не входить до загальної системи судових інстанцій і тому не є по відношенню до них вищим судом.

ФКС ФРН має процесуальну автономію, але не є незалежним у встановленні порядку здійснення судочинства. Регламент ФКС може детально регулювати питання, з яких в Основному законі та Законі про Федеральний Конституційний Суд містяться лише загальні норми, але не може їх порушувати чи виходити за межі, встановлені законодавцем.

В Україні корисно було б врахувати досвід ФРН у сфері конституційного судочинства, зокрема, в питаннях, що стосуються організації його діяльності. Останнім часом в українській правовій думці широко розглядають питання введення розгляду конституційної скарги до повноважень Конституційного Суду України. Одним з основних аргументів проти таких змін є досить поширена позиція, що це спровокує надзвичайне перевантаження Конституційного Суду. Проте саме досвід ФКС ФРН показує, що правильна організація діяльності Суду, наприклад створення двох Сенатів, з розподілом повноважень між ними та передачею частини компетенції судовим палатам дає змогу вирішувати таку проблему. До того ж, цим самим ФКС ФРН і виконує своє основне завдання – захист Конституції і передбачених нею основоположних прав, ставлячи їх над можливим перевантаженням органів конституційного судочинства.

Список використаної літератури

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>
2. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfGG/index.html>
3. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. – 1957. – № 6. – S. 144.
4. BverfGE (Bundesverfassungsgericht Entscheidung) 1, 184 (195, 197). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001184.html>
5. Stern K. Einführung / Landesverfassungsgerichtsbarkeit // Stern K., Starck Chr. (Hrsg.). Teilband 1. – Baden-Baden : Nomos-Verlagsgesellschaft, 1983. – S. 19.
6. Bundesgesetzblatt. – 1969. – Teil I. – S. 1171.
7. Benda E. Verfassungsprozeßrecht. Ein Lehr-und Handbuch / E. Benda, E. Klein. – Heidelberg : Müller, 2001. – 587 s. – S. 7.
8. BverfGE (Bundesverfassungsgericht Entscheidung) 1, 14 (29); 2, 79 (95). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001184.html>
9. Sattler A. Die Zuständigkeit der Senate und die Sicherung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung / A. Sattler // Starck, Chr. (Hrsg.). Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. – Band I. – 1976. – Tübingen : Mohr, 1976. – 826 S.
10. BverfGE (Bundesverfassungsgericht Entscheidung) 7, 17 (18). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001184.html>
11. Niebier E. Plenarentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gem. § 16 BVerfGG / Hrsg. von P. Badura; Rupert Scholz // Wege und Verfahren des Verfassungslebens : Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag. – München : Beck, 1993. – S. 801.
12. Bundesverfassungsgerichtsgesetz § 15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfGG/index.html>
13. Bundesverfassungsgerichtsgesetz § 15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfGG/index.html>

14. Bundesverfassungsgerichtsgesetz § 98. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfogg/index.html>
15. BverfGE (Bundesverfassungsgericht Entscheidung) 65, 152 (157). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001184.html>
16. Stern K. Einführung / Landesverfassungsgerichtsbarkeit // Starck Chr., Stern K. (Hrsg.). Teilband 1. – Baden-Baden : Nomos-Verlagsgesellschaft, 1983. – S. 330.
17. Bettermann K. A. Opposition und Verfassungsrichterwahl / K. A. Bettermann // Festschrift für Konrad Zweigert. – Tübingen : Mohr, 1981. – 941 S.
18. Pestalozza Ch. Verfassungsprozeßrecht : die Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder / von Christian Pestalozza. – München : Beck, 1982. – 442 S.
19. Bettermann K. A. Opposition und Verfassungsrichterwahl / K. A. Bettermann // Festschrift für Konrad Zweigert. – Tübingen : Mohr, 1981. – S. 726.
20. Das Bundesverfassungsgericht : Stellung, Verfahren, Entscheidungen ; ein Studienbuch / begr. von Klaus Schlaich. Seit der 5. Aufl. fortgef. von Stefan Korioth. – München : Beck, 2007. – 344 S.

**ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ**

Н. Паславская

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализированы понятие и основы правового статуса Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германии, его место в системе распределения власти и организацию деятельности.

Ключевые слова: Федеральный Конституционный Суд ФРГ, Конституция ФРГ, конституционное судопроизводство, правовой статус Федерального Конституционного Суда ФРГ.

**ORGANISATION OF THE FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT
IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY**

N. Paslavska

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

In the article the notion and the legal framework of the legal status of the Federal Constitutional Court in the Federal Republic of Germany are analyzed. Its place in the system of separation of powers and its activity organization are highlighted.

Key words: Federal Constitutional Court of the FRG, Constitution of the FRG, constitutional judicature, legal status of the Federal Constitutional Court of the FRG.

*Стаття: надійшла до редакції 03.04.2013
прийнята до друку 29.04.2013*