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

Процедура приймання та розгляду конституційної скарги Федеральним Конституційним Судом Німеччини: до питання про запозичення досвіду

Цього року Конституційний Суд України (далі — КСУ) відсвяткував п'ятнадцятиріччя своєї діяльності. Ця подія була відзначена численними урочистими науково-практичними заходами, найвизначнішим з яких стало проведення Міжнародної конференції «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу» (далі — Конференція). Ця Конференція фактично поклала край дискусіям щодо необхідності запровадження в Україні конституційної скарги в її класичному розумінні (як права особи безпосередньо звернутися до Конституційного Суду щодо конституційності юридичного акта, яким порушено її основоположні права) та започаткувала новий етап — пошук оптимальної моделі конституційної скарги для України.

Голова Верховної Ради України В. Литвин під час свого виступу на Конференції звернув увагу на один з найбільших ризиків, пов'язаних з визнанням Україною інституту конституційної скарги та висловив міркування тих українських правознавців, які прогнозують зливу скарг до КСУ, вислов-

люють застереження, що тим самим його робота може бути паралізована. Проте спікер заперечив це посиланням на досвід ФРН: «У цьому зв'язку наведу приклад лише однієї країни. Із п'яти тисяч скарг, які щорічно надходять до Федерального Конституційного Суду Німеччини, після проходження через доволі складний механізм їх прийняття, залишається лише 30, які розглядаються по суті і щодо яких приймаються остаточні рішення»¹.

Отже, на шляху до запровадження конституційної скарги в Україні першочергове значення має вивчення процедури приймання (допуску) та розгляду конституційної скарги у ФРН — країні, що має чи не найширший у світі досвід функціонування цього конституційно-правового інституту. Проте, незважаючи на потужний науково-практичний потенціал та надзвичайну актуальність, ця проблема залишається майже недослідженою українською юридичною наукою.

На сьогодні в Україні фактично відсутні фахові публікації з проблематики конституційного контролю в ФРН, які спиралися б на автентичні джерела: законодавчі акти, що регулюють питання конституційного судочинства в ФРН, праці видатних німецьких дослідників у цій сфері, серед яких П. Бадура, В. Льовер, Дж. Лимбах, Т. Маунц, Х. Маурер, К. Хессе, Х.-П. Шнайдер та ін. Окремі проблеми судового конституційного контролю ФРН розглядаються в підручниках з конституційного права зарубіжних країн, проте процедурні питання приймання та розгляду конституційної скарги у ФРН залишаються в них поза увагою. Фактично єдиним джерелом такої інформації є доповіді та засновані на них публікації суддів Федерального Конституційного

¹ Виступ Голови Верховної Ради України Володимира Литвина на Міжнародній конференції «Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу» з нагоди 15-ї річниці Конституційного Суду України у рамках головування України в Комітеті міністрів Ради Європи 16 вересня 2011 року в Києві [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/153893>

Суду Німеччини (далі — ФКС), а також їх наукових консультантів¹.

Отже, метою цієї статті є: з'ясування основних характеристик та вимог прийнятності конституційної скарги в ФРН; встановлення особливостей процедури приймання (допуску) конституційних скарг у ФКС; визначення основних напрямів запозичення позитивного досвіду цієї процедури в процесі запровадження інституту конституційної скарги в Україні.

Найбільш навантаженим напрямом діяльності німецької конституційної юрисдикції з моменту її виникнення і до сьогодні є приймання та розгляд конституційних скарг (нім. — *Verfassungsbeschwerde*) від осіб у зв'язку з порушенням їх основоположних прав. Так, за весь період функціонування ФКС, з 1951 року, до нього надійшло близько 180 тис. з них. Зараз ФКС щорічно отримує до 5 тис. таких скарг. І хоча лише незначна частина конституційних скарг підлягає задоволенню ФКС (за різними даними — від 1,2 % до 3 %)², результати їх розгляду мають принципове значення для розвитку німецької правової системи. Найбільш значущі справи в конституційній історії Німеччини походять саме з конституційних скарг, які були подані звичайними громадянами. Сама можливість направлення

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]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp); Барли, К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 86–92; Мерт, Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению / Ф. Мерт // Вестн. Конституц. Суда Республики Узбекистан. — 1999. — № 3. — С. 86–91.

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

конституційної скарги утримує публічну владу від ухвалення неконституційних рішень.

Інститут конституційної скарги закріплений на конституційному рівні в статті 93 частині 1 пункті «4а» Конституції ФРН (нім. — Grundgesetz)¹, 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 4), 33, 38, 101, 103 і 104 Основного Закону. Аналогічне положення закріплене в статті 90 пункті 1 розділу 15 «Процедура у справах стосовно конституційних скарг» (стаття 13 пункті 8а) Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» (нім. — Bundesverfassungsgerichts-Gesetz, BVerfGG)².

Суб'єктами, які наділені правом звернення до органу конституційної юрисдикції з конституційною скаргою щодо захисту фундаментальних прав, закріплених Основним Законом ФРН, можуть бути будь-які особи (фізичні та юридичні), чії права було порушено, а також громади та об'єднання громад з приводу порушення яким-небудь законом права на самоврядування, передбаченого статтею 28 Основного Закону.

Згідно зі статтею 92 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд» в обґрунтуванні скарги мають бути визначені права, порушення якого підлягає оскарженню, а також акти, дії чи бездіяльність органу або установи, якими скаржнику завдано шкоду. Отже, 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. У конституційній скарзі особа має обґрунтувати у зрозумілій формі прямий та наявний зв'язок між актами державної влади та порушенням прав її особисто та в

¹ Для аналізу використовується російськомовний текст Конституції ФРН (Конституции государств Европы : в 3 т. — Т. 1 / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. — М. : НОРМА, 2001. — С. 581–636).

² Використовується англomовний текст Федерального закону «Про Федеральний Конституційний Суд» з останніми змінами та доповненнями законом від 16 липня 1998 року // Federal Constitutional Court Act [Електронний ресурс].— Режим доступу: <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BVerfGG.htm#III15>

даний момент. Таким чином, за класифікацією Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), викладеною в доповіді «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85 пленарне засідання, Венеція, 17–18 грудня 2010 року)¹, у ФРН запроваджено так звану повну індивідуальну конституційну скаргу, що й обумовлює таку значну кількість скарг, які щороку надходять до ФКС.

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

Інші вимоги (критерії) прийнятності конституційної скарги визначені у статті 13 пункті 8(а), а також розділі 15 (статтях 90–95) Закону «Про Федеральний Конституційний Суд». До ключових критеріїв прийнятності конституційної скарги належить вичерпання всіх засобів правового захисту (стаття 90 пункт 2 Закону). Отже, німецькі дослідники неодноразово наголошували, що конституційна скарга — це екстраординарний засіб правового захисту², покликаний виконувати субсидіарну функцію щодо системи судів загальної юрисдикції в частині захисту прав осіб. Водночас Закон «Про Федеральний Консти-

¹ Доповідь Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) «Про пряий доступ до конституційного правосуддя» (85 пленарне засідання, Венеція, 17–18 груд. 2010 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.venice.coe.int>

² Див.: Walter, S. *Competencies and Functioning of the Federal Constitutional Court of Germany / Report / Seminar on «Constitutional Control: Basic Problems of Legal Proceedings, Organisation and Practice»* (Batumi, 3-4 June 2002) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU\(2002\)035-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-JU(2002)035-e.asp); Барли, К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // *Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики*. — 2003. — № 1. — С. 87.

туційний Суд» у тій самій статті 90 пункті 2 допускає винятки з вимоги щодо вичерпання всіх засобів правового захисту, у випадку загальної доцільності або якщо попереднє звернення до інших судових інстанцій спричинить серйозну та невідворотну шкоду для скаржника.

Як одну з вимог прийнятності конституційної скарги Закон «Про Федеральний Конституційний Суд» (стаття 93) визначає терміни, в які вона має бути подана. Так, конституційна скарга проти судового рішення або адміністративного акта виконавчої влади повинна бути подана і обґрунтована протягом одного місяця. Якщо конституційна скарга стосується закону, то вона може бути подана протягом одного року після набуття ним чинності. Що стосується інших критеріїв прийнятності, то жодних спеціальних вимог відносно форми конституційної скарги не існує, окрім тієї, що всі скарги повинні бути представлені у письмовій формі.

Розглянуті вимоги щодо прийнятності конституційних скарг ретельно перевіряються ФКС через спеціальну процедуру приймання (допуску), що була вперше встановлена 1963 року з метою підвищення ефективності його роботи. Ця процедура означає, що конституційна скарга підлягає розгляду лише за умови, якщо її допущено до вирішення ФКС через відповідність усім зазначеним критеріям прийнятності. Вже на початку 60-х років минулого сторіччя стала помітною тенденція до зростання кількості конституційних скарг, які щорічно надходять до ФКС, що значно збільшує навантаження на його роботу, при цьому переважна більшість таких скарг не відповідає критеріям прийнятності. Ця ситуація сприяла виробленню ефективної та раціональної процедури приймання до розгляду та ухвалення рішень по конституційних скаргах в ФКС, що забезпечує належний «фільтр» таких скарг. Вважаємо за необхідне здійснити її ґрунтовний аналіз в межах цього дослідження.

Сутність процедури приймання метафорично відтворив один з наукових співробітників ФКС Ф. Мерт, який провів влучну аналогію між ФКС та «дуже зайнятим лікарем, до якого завжди стоїть величезна черга. У кожного свої скарги. Багато хворих приїхали здалеку. Але тільки деякі дійсно важко хворі і

не можуть власними силами знов стати здоровими, причому окремі з них страждають на небезпечні інфекційні захворювання, розповсюдженню яких необхідно запобігти. Мистецтво лікаря полягає у виявленні таких пацієнтів. Це непросто, оскільки не завжди саме вони скаржаться голосніше за інших»¹.

Правове регулювання процедури приймання та розгляду конституційної скарги в ФКС сконцентровано переважно в статтях 93 с, 93 d та 94 Закону «Про Федеральний Конституційний Суд», її окремі аспекти відтворно в Регламенті ФКС від 15 грудня 1986 року (нім. — *Geschäftsordnung des BVerfG*) з наступними змінами, ухваленими Пленумом ФКС².

Приймання та розгляд конституційної скарги в ФКС відбувається в декілька етапів. Після надходження конституційної скарги до ФКС вона спочатку потрапляє до так званої Генеральної Реєстратури, яка перевіряє всю кореспонденцію і здійснює попереднє сортування. Її співробітники відповідають на запити й коментарі, інформують позивачів про неприйнятність їхніх скарг в абсолютно очевидних випадках, наприклад, коли в скарзі не вказуються оспорювані акти (дії або бездіяльність) публічної влади тощо. Якщо одномісячний термін для подачі конституційної скарги ще не закінчився, скаржникам надається можливість підготувати всі відсутні документи та відобразити в скарзі необхідні умови її прийнятності³. Відсоток конституційних скарг, явна невідповідність яких критеріям прийнятності з'ясовується вже на рівні Генеральної Реєстратури, досить великий — близько однієї третини.

Оптимізації розгляду конституційних скарг сприяє належна організація ФКС: 16 суддів, які входять до його складу, об'єднується в два сенати по вісім суддів у кожному на чолі з головами сенатів,

¹ Мерт, Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению/ Ф. Мерт// Вестн. Конституц. Суда Республики Узбекистан. — 1999. — № 3. — С. 87.

² Регламент Федерального Конституционного Суда / пер. з нем. — Германский Фонд международного правового сотрудничества. — Самодрук. — 21 с.

³ Барли, К. Конституционная жалоба в Германии /К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 92.

один з яких є Головою ФКС, другий — його заступником. Згідно з первинним розподілом компетенції на перший Сенат поклалися функції із захисту фундаментальних прав, тобто розгляду конституційних скарг. Другий Сенат повинен був спеціалізуватися на вирішенні суперечок про компетенцію між органами державної влади, питань, пов'язаних з оспорюванням виборів, конституційністю політичних партій, процедурою імпічменту, нарешті, здійсненням абстрактного контролю за конституційністю законів¹. Проте незабаром кількість конституційних скарг різко зросла, тоді як обсяг роботи другого Сенату скорочувався, тому другий Сенат також узяв на себе вирішення задач, пов'язаних із захистом фундаментальних прав.

Судді кожного Сенату об'єднані в три палати, які уповноважені розглядати конституційні скарги. Кожна з палат складається з трьох суддів, а отже, кожний з голів сенатів одночасно входить до складу двох палат. Як визначено статтею 93b Закону «Про Федеральний Конституційний Суд», Палати та Сенат компетентні відмовити у допуску конституційної скарги або допустити її до розгляду та прийняти за нею рішення.

Отже, після проходження Генеральної Реєстратури скарги передаються призначеному Головою Сенату судді-доповідачеві, який спеціалізується на відповідних питаннях права, порушених у скарзі, для її попереднього опрацювання. Суддя знайомиться з конституційною скаргою, формує свою позицію щодо того, чи має вона бути допущена до розгляду, та радить палаті або Сенату, чи задовольнити клопотання скаржника. Суддя-доповідач готує проект рішення за конституційною скаргою і подає його для ознайомлення та розгляду іншими суддями палати або Сенату.

Слід зазначити, що на початковому етапі роботи зі скаргою суддя передає її для ознайомлення та опрацювання одному зі своїх наукових консультантів, якими ФКС забезпечує кожного суддю у кількості, як правило, трьох осіб. Такими консультантами переважно є судді звичайних судів, які делеговані до ФКС на термін від двох до чотирьох років. Вони здатні надати квалі-

¹ Барли, К. Конституционная жалоба в Германии /К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 89.

фіковану допомогу суддям ФКС у тих галузях права, в яких вони спеціалізуються. Консультанти опрацьовують матеріали, підсумовують факти, викладені в скаргах, дають їх правову оцінку (так званий *Votum*) та розробляють проект рішення. Отже, наукові консультанти («законні клерки») відіграють надзвичайно важливу роль у діяльності ФКС, через що їх іноді називають «Третя палата»¹. Однак у цьому контексті слід мати на увазі, що консультанти готують лише проекти рішень, виключним правом ухвалення підсумкових рішень наділені тільки судді ФКС.

Законом «Про Федеральний Конституційний Суд» прямо передбачено, що розгляд конституційної скарги в палатах має відбуватися без усного слухання. Рішення палати має бути одностайним. Відмова у прийнятті конституційної скарги до розгляду не вимагає викладення причин відмови (абзац перший статті 93 д Закону).

Як вже зазначалося, близько 4700 з 5000 конституційних скарг, які щорічно надходять до ФКС, визнаються палатами неприйнятними. Серед причин, через які більшість конституційних скарг не допускаються до розгляду, можна виділити три основні², а саме:

1) найбільша частина конституційних скарг спрямована проти судових рішень. Автори конституційних скарг часто дорікають суду в тому, що він порушив їх право бути заслуханими в суді і виніс самовільне рішення, що суперечить Основному Закону. Проте частіше за все особа, яка подала скаргу, розчарована результатом судового розгляду та не готова з ним миритися, хоча суд зайняв цілком виправдану позицію. Однак ФКС не уповноважений перевіряти, чи знайшов суд загальної юрисдикції найкраще з усіх можливих рішень у правовому спорі. Він навіть не втручається, якщо суд дійсно припустився помилки

¹ Див.: Барли, К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. – 2003. – № 1. – С. 92.

² Опрацьовані автором на основі позиції Ф. Мерта: Мерт, Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению / Ф. Мерт // Вестн. Конституц. Суда Республики Узбекистан. – 1999. – № 3. – С. 89.

при застосуванні закону. ФКС є захисником Конституції та закріплених нею основоположних прав, а не ревізійним судом (вищою апеляційною інстанцією) для всіх ланок судової системи. Отже, такі скарги визнаються неприйнятними і не допускаються до розгляду;

2) невичерпання скаржниками всіх засобів правового захисту порушеного права. Значущість такої вимоги була уже зазначена, оскільки конституційна скарга є екстраординарним засобом захисту. Однак при поданні конституційних скарг скаржники часто не враховують, що практично кожне порушення фундаментальних прав передбачає можливість звичайного судового захисту, а рішення суду першої інстанції може бути оскаржено в одну чи декілька вищих судових інстанцій;

3) «кляузний» характер конституційних скарг, що є проявом певної нервової нестабільності скаржників, так званого «синдрому сутяжництва». Ці скарги характеризуються відсутністю зрозумілої причини їх подання, мають відверто брутальний характер. Однак і такі скарги підлягають перевірці на предмет їх допустимості, оскільки тільки після неї можна встановити, що вони не відповідають вимогам прийнятності. У принципі, слухання за конституційними скаргами, як і всі інші слухання у ФКС, безкоштовні. Проте він може накласти штраф у випадках, коли конституційна скарга була подана в образливій манері (близько 1 % скарг).

Процедура приймання конституційних скарг надзвичайно важлива для належного адміністрування діяльності ФКС у сфері розгляду численних скарг від осіб щодо порушення їх фундаментальних прав. Незважаючи на це, нерідко можна зустріти критику на адресу процедури приймання Палатами конституційних скарг, що спирається передусім на такі аргументи: 1) лише троє замість восьми суддів, які входять до складу Сенату, вирішують питання про прийнятність скарги, причому переважно без обговорення та усних слухань; 2) в ухвалених палатами рішеннях щодо конституційних скарг переважно відсутнє їх обґрунтування, тобто не вказуються підстави відмови в їх допуску до розгляду; 3) підготовча робота за конституційними скаргами здійснюється «законними клерками», а не самими

суддями ФКС¹. У зв'язку із цим час від часу виникають пропозиції щодо ліквідації палат та визнання компетенції щодо допуску конституційних скарг та їх розгляду виключно за сенатами. Однак такі пропозиції не знаходять належної фахової та громадської підтримки через те, що діюча система відповідає поставленим цілям.

Оскільки рішення палати можуть бути прийняті лише одногосно, то у разі якщо троє суддів не можуть досягнути згоди, справа передається до Сенату. Суддя-доповідач має підготувати стислу доповідь щодо конституційної скарги. Якщо він рекомендує визнати скаргу непринятною, інший суддя, так званий співдоповідач, має переглянути справу, тоді члени Сенату протягом нетривалого часу матимуть можливість висловити свої заперечення проти її неприйнятності.

У разі якщо палати чи Сенат вирішили допустити конституційну скаргу до розгляду, вони переходять до її вирішення по суті. Палата розглядає конституційні скарги, направлені проти судового рішення. Умовою такого розгляду є наявність рішення ФКС з аналогічного питання, що дає можливість палаті дати однозначну відповідь по суті справи. Проект рішення, як і у випадку процедури приймання, готується суддею-доповідачем, передається на розгляд двом іншим членам палати та підписується ними у разі згоди з самим рішенням на наведеними аргументами. Не більше ніж в 1% випадків розгляд скарг палатою відбувається в усній формі. Палата не уповноважена відхилити прецедент Сенату, до якого вона належить, у такому випадку справа передається на розгляд останньому.

За загальним правилом, Сенат розглядає конституційні скарги щодо неконституційності закону, порушення ним основоположних прав скаржника. Рішення Сенату ухвалюються абсолютною більшістю голосів, тобто 5 голосами (в окремих випадках вимагається 2/3 голосів, тобто 6 з 8). На

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

відміну від інших німецьких судів, ФКС часто публікує інформацію про кількість поданих голосів «за» і «проти» відповідного рішення та дозволяє його членам висловлювати окрему думку. Якщо один Сенат хоче відхилити прецедент іншого, справа передається на розгляд пленарного засідання ФКС (Пленуму), однак таке траплялося лише кілька разів протягом всього часу функціонування конституційного судочинства в ФРН.

Отже, з 5000 конституційних скарг, які щорічно надходять до ФКС, 4700 не приймаються до розгляду за рішенням палат. За 100 скаргами палати виносять позитивні рішення, 170 скарг відкликаються. Залишаються лише 30 конституційних скарг, якими й займається Сенат. Ф. Мерт так описує процедуру розгляду конституційних скарг Сенатом: «У даному процесі бере участь широке коло осіб. Законодавчі органи ФРН (Бундестаг і Бундесрат) можуть, як і Федеральний уряд та уряди федеральних земель, висловлювати свою думку. Громадськість з увагою стежить за процесом. Конституційно-правове питання обговорюється повсюдно, перш за все юристами. Іноді проводяться усні слухання, на яких може виступити кожний. Преса і радіо також передають повідомлення про хід справи. Засідання Сенату можуть тривати від кількох тижнів до декількох місяців. Кожне слово про причини винесення рішення може стати предметом жвавих дискусій. Рішення, що готується таким чином, відображає обличчя ФРН»¹.

Одним з таких резонансних прикладів вирішення Сенатом юридичної долі конституційної скарги, важливим і для України, стала справа українця за походженням І. Дем'янюка. ФКС відмовив у допуску двох його конституційних скарг, направлених проти початку судового розгляду й утримання скаржника під вартою. Якщо, відхиляючи першу скаргу, судді другого Сенату ФКС не навели жодних обґрунтувань, то аргументом проти розгляду другої скарги стало те, що рішення щодо неї має приймати не ФКС, а суд нижчої інстанції. Таким чином

¹ Мерт, Ф. Судебная практика процедуры принятия конституционной жалобы к рассмотрению / Ф. Мерт // Вестн. Конституц. Суда Республики Узбекистан. – 1999. – № 3. – С. 90.

було усунуто всі перешкоди для початку судового процесу проти І. Дем'янюка, обвинувачуваного у причетності до вбивства щонайменше 27 900 євреїв у концтаборі Собібор у роки Другої світової війни¹.

Тобто процедура приймання та розгляду конституційних скарг Сенатом застосовується лише у випадках найбільш важливих конституційних скарг, що мають істотне конституційне значення або стосуються найбільш серйозних порушень фундаментальних прав осіб.

У 1996 році Федеральне Міністерство юстиції утворило комісію для розробки методів зменшення обсягу конституційних скарг, які надходять до ФКС. Серед заходів, що обговорювалися Комісією, — ліквідація обов'язку прийняття до розгляду всіх конституційних скарг, що відповідають критеріям прийнятності, збільшення кількості суддів ФКС, утворення Третьої Палати, запровадження обов'язкового супроводження скарг адвокатами, а також плати (мита) за «неспроможність» скарги та ін.²

Проте німецький парламент не підтримав пропозиції Комісії та залишив чинну систему без змін. Як основний аргумент проти усунення обов'язку ФКС розглядати всі скарги, що відповідають вимогам прийнятності, парламент визначив, що такі зміни істотно обмежать право осіб на індивідуальне звернення до ФКС та безпосередній доступ до конституційного правосуддя, а отже, зменшення кількості конституційних скарг у такий спосіб неприпустимо.

Співдиректор Інституту європейського права та порівняльного правознавства Оксфордського університету проф. О. Пферсманн взагалі вважає, що бар'єри, покликані захистити конституційні суди від потоку необґрунтованих та неприйнятних скарг, перетворюють правову державу на так звану «приховану селективну правову державу», що, на відміну від «всеохоплюючої правової держави», надає захист не

¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-342547.html>

² Див.: Барли, К. Конституционная жалоба в Германии / К. Барли // Вестн. Конституц. Суда Азербайджанской Республики. — 2003. — № 1. — С. 91.

в усіх випадках, а в окремих, які нерідко обираються довільним шляхом¹.

Однак саме ці «фільтри» роблять систему конституційного судочинства життєздатною та спроможною протистояти величезному потоку конституційних скарг, які щорічно надходять до конституційних судів та загрожують паралізувати його діяльність або значно знизити її ефективність. Тому при запровадженні в Україні інституту конституційної скарги необхідно належним чином регламентувати на нормативному рівні процедуру приймання (допуску) конституційних скарг з урахуванням розглянутого позитивного досвіду конституційної юстиції ФРН. Передусім слід виділити такі моменти:

1) за Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР (статті 46–48) у складі КСУ утворюються колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними поданнями та колегії суддів для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними зверненнями. У разі прийняття колегією суддів процесуальної ухвали про відкриття провадження у справі ця справа вноситься Головою КСУ на розгляд пленарного засідання КСУ. У випадку прийняття колегією суддів процесуальної ухвали про відмову у відкритті провадження в справі секретар колегії суддів направляє матеріали Голові КСУ для розгляду справи на засіданні КСУ.

Отже, за чинним законодавством України колегії суддів КСУ не уповноважені ухвалювати остаточні рішення щодо відмови у відкритті провадження у справі чи вирішувати справу по суті. Враховуючи позитивний досвід ФРН, при запровадженні в Україні конституційної скарги доцільно створити окрему колегію суддів КСУ для розгляду питань щодо відкриття провадження у справах за конституційними скаргами та надати їй повноваження розглядати питання про відповідність конституційної скарги визначеним у законодавстві вимогам прийнятності, а

¹ Пфферсманн, О. Селективное правовое государство и конституционная жалоба / О. Пфферсманн // Конституц. правосудие. – 2003. – № 3 (44). – С. 180.

також ухвалювати остаточне рішення щодо відмови у відкритті провадження у справі за конституційною скаргою.

Слід також розглянути питання про наділення такої колегії суддів правом у визначених випадках розглядати конституційну скаргу по суті та ухвалювати одногосно остаточне рішення у справі¹. В усіх випадках конституційна скарга, що має істотне конституційне значення або стосується найбільш серйозних порушень конституційних прав осіб, підлягає розгляду на пленарному засіданні КСУ. За такого підходу конституційні скарги, які будуть розглянуті на пленарному засіданні КСУ, матимуть суспільний резонанс та стануть найбільш ефективним засобом захисту конституційних прав і свобод особи, однак не призведуть до гальмування діяльності КСУ, оскільки їх чисельність буде помірною;

2) позитивний досвід ФРН щодо приймання та розгляду конституційних скарг дає підстави для додаткового вивчення положення про те, що відмова у прийнятті конституційної скарги до розгляду не вимагає обґрунтування, тобто викладення причин відмови. Такий підхід є важливим засобом процесуальної економії, однак вимагає надзвичайно високого ступеня довіри населення до конституційного судочинства, відповідного рівня правової культури суспільства в цілому;

3) враховуючи важливу роль наукових консультантів суддів КСУ, слід запозичити досвід ФРН щодо залучення до їх складу на визначений термін суддів судів загальної юрисдикції, які є досвідченими фахівцями у відповідних галузях права.

Подальші ґрунтовні дослідження досвіду функціонування інституту конституційної скарги в ФРН та інших країнах, які нещодавно запровадили цей конституційно-правовий інститут, мають стати єдиним науково обґрунтованим та соціально виправданим шляхом розробки оптимальної моделі конституційної скарги, процедури її прийняття та розгляду Конституційним Судом України.

¹ Імовірно, що такі зміни спричинять перегляд повноважень вже функціонуючих колегій суддів КСУ та зміни у структурній організації діяльності КСУ в цілому, що означатиме послідовне реформування системи конституційного судочинства України.

М. М. Гультай

**ПРОЦЕДУРА ПРИЕМА И РАССМОТРЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ ФЕДЕРАЛЬНЫМ
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ ГЕРМАНИИ:
К ВОПРОСУ О ЗАИМСТВОВАНИИ ОПЫТА**

Статья посвящена изучению позитивного опыта Германии в области процедуры принятия и рассмотрения конституционных жалоб Федеральным Конституционным Судом ФРГ и перспектив его внедрения в процессе утверждения института конституционной жалобы в Украине.

Ключевые слова: Конституционное судопроизводство, конституционная жалоба, процедура принятия и рассмотрения конституционной жалобы, Палаты и Сенаты Федерального Конституционного Суда ФРГ, Коллегии судей Конституционного Суда Украины.

M. M. Gultay

**PROCEDURE FOR ACCEPTANCE AND CONSIDERATION
OF THE CONSTITUTIONAL COMPLAINT BY THE FEDERAL
CONSTITUTIONAL COURT OF GERMANY:
THE QUESTION OF THE ADOPTION EXPERIENCE**

The article is devoted to the study of German positive experience in relation to procedure of acceptance and consideration of constitutional complaints by Federal Constitutional Court of Germany and prospects of its implementation in the process of introduction of institute of constitutional complaint in Ukraine.

Keywords: Constitutional legal proceeding, constitutional complaint, procedure of acceptance and consideration of constitutional complaint, Chambers and Panels of Federal Constitutional Court of Germany, Boards of judges of Constitutional Court of Ukraine.