

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ / КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ / CONSTITUTIONAL LAW

УДК 342.565.2 (430)

ЙОРГ Пуделька,

Германияның халықаралық ынтымақтастық жөніндегі қоғамының (GIZ) Қазақстандағы өкілдігінің басшысы, Берлин (Германия) қ. судьясы

ГЕРМАНИЯДАҒЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ІС ЖҮРГІЗУ АСПЕКТІЛЕРІ

Аннотация. Бұл мақалада Германияның Федералдық конституциялық сотының конституциялық шағымдарды қараудағы рөлі туралы айтылады. Германиядағы конституциялық шағым Федералды конституциялық сотта іс жүргізу ретінде Федералды деңгейде ғана емес, сонымен қатар федералды жерлерде олардың жер конституциялық соттарында да бар. Егер конституциялық шағым қарауға қабылданған болса, онда даулы нормативтік актімен бұзылуы мүмкін өтініш беруші атаған негізгі құқықтардың барлығы ғана емес, барлығы тексеріледі. Соттың ұйғарымы қарапайым заңның бұзылуында ғана емес, тек нақты конституциялық құқықтың бұзылуында тексеріледі.

Түйін сөздер: конституциялық шағым, Федералдық конституциялық сот, сот талқылауы, конституциялық құқық, құқықтық мемлекет.

ЙОРГ Пуделька,

судья, г. Берлин (Германия), глава представительства Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) в Казахстане

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА В ГЕРМАНИИ: ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. В данной статье речь идет о роли Федерального конституционного суда Германии при рассмотрении конституционных жалоб. Конституционная жалоба в Германии существует не только на федеральном уровне в Федеральном конституционном суде, но и в федеральных землях в их земельных конституционных судах. Если конституционная жалоба принята к рассмотрению, то проверяется все, а не только названные заявителем основные права, которые могут быть нарушены спорным нормативным актом. Определение суда проверяется только на предмет нарушения специфического конституционного права, а не на нарушение простого закона.

Ключевые слова: конституционная жалоба, Федеральный конституционный суд, судебное разбирательство, конституционное право, правовое государство.

JOERG Pudelka

Judge, Berlin (Germany), Head of the Representative Office of the German Society for International Cooperation (GIZ) in Kazakhstan

CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN GERMANY: PROCEDURAL ASPECTS

Abstract. *This article deals with the role of the Federal Constitutional Court of Germany in the consideration of constitutional complaints. A constitutional complaint in Germany exists not only at the federal level as a proceeding in the Federal Constitutional Court, but also in the federal states in their land constitutional courts. If the constitutional complaint is accepted for consideration, then all, and not only the fundamental rights named by the applicant, which may be violated by the disputed normative act, are checked. The court's ruling is checked only for violation of a specific constitutional right, and not for violation of a simple law.*

Keywords: *constitutional complaint, federal constitutional court, judicial proceedings, constitutional law, the rule of law.*

I. Введение

Индивидуальная конституционная жалоба, с которой любое лицо может обратиться в конституционный суд, утверждая, что какое-либо из его прав нарушено актом государственной власти, существует во многих странах мира. В Европе это, например, Австрия, где конституционный суд, созданный в 1920 году, является старейшим конституционным судом мира, Лихтенштейн, Германия и Испания. Восточноевропейские государства также предусмотрели возможность подачи конституционной жалобы, как, например, Чехия, Хорватия или Украина. С начала 2023 года и в Казахстане был создан Конституционный суд, к компетенции которого относятся также конституционные жалобы, чем граждане Казахстана уже за первое, относительно короткое время активно начали пользоваться.

II. Немецкая модель конституционной жалобы, подаваемой в Федеральный конституционный суд

Конституционная жалоба в Германии существует не только на федеральном уровне как производство в Федеральном конституционном суде, но и в федеральных землях в их земельных конституционных судах. При этом производство по конституционной жалобе в Федеральном конституционном суде имеет гораздо большее значение.

1. Историческое развитие

После того как конституционная жалоба уже предусматривалась так и не принятой конституцией 1849 г., этот институт впервые был введен в Баварии, в республиканской конституции, утвержденной в 1926 г. в немецком городе Бамберг. Но в отличие от современной конституционной жалобы эта конституционная жалоба могла быть подана только против конкретного акта, принятого органом государственной власти, но не против акта законодательной власти. В федеральной земле Гессен соответствующее средство правовой защиты было введено с принятием (земельной) конституции 1946 г. (иск о нарушении основных прав, подаваемый в конституционный суд земли).

При обсуждении вопросов, связанных с созданием Основного закона Германии, в Парламентском совете рассматривался и вопрос о принятии этой модели на уровне федерации, однако сначала это не было реализовано. В Законе о Федеральном конституционном суде, принятом 21 марта 1951 года, это средство правовой защиты было введено простым законом, т.е. не в тексте Основного закона. И только в 1969 году конституционная жалоба была включена в сам текст Основного закона (что исключило возможность отмены конституционной жалобы простым законом). Поводом к этому явилось ве-

дение права сопротивления в ст. 20 абз. 4 Основного закона, что было задумано в противовес к изменениям в рамках конституционных положений, действующих в чрезвычайных обстоятельствах. Его нарушения должны были открыть возможность подачи конституционной жалобы. В связи с этим дополнением данное средство правовой защиты, до тех пор регулируемое только в формальном законе, должно было быть закреплено в самой конституции.

2. Содержание конституционной жалобы

Конституционная жалоба является чрезвычайным средством правовой защиты, которую может подать в Федеральный конституционный суд любое лицо, т.е. как граждане Германии, так и иностранцы. Они вправе заявить о нарушении государственной властью (решением администрации, законодательным актом или судебным решением) одного из своих основных прав или прав, приравняемых к основным правам (ст. 20 абз. 4, ст. 33, 38, 101, 103 и 104 Основного закона); ст. 93 абз. 1 п. 4а Основного закона; §90 Закона о Федеральном конституционном суде.

3. Статистика

Конституционная жалоба пользуется в Германии «большой популярностью», что документально подтверждается большим числом поступивших заявлений – 5352 только в 2021 г. Однако ввиду того, что доля удовлетворенных требований составляет в среднем только 2% (в 2021 г. всего лишь 1,29%), конституционная жалоба имеет наименьшие шансы на успех среди других видов правовой защиты. Значительная часть жалоб не принимается уже по той простой причине, что заявители не соблюдают требований, обязательных для допуска жалобы к рассмотрению. Срок рассмотрения консти-

туционной жалобы в большинстве случаев составляет менее одного года.

4. Общий реестр

При этом следует отметить, что очевидно недопустимые конституционные жалобы, например, при несоблюдении срока подачи жалобы, сначала регистрируются в так называемом Общем реестре. Это делает не судья, а административное должностное лицо, которое сначала письменно уведомляет заявителя о недопустимости его конституционной жалобы. Если после этого заявитель забирает свою жалобу, то дело регистрируется уже в Общем реестре. Если же обратившееся лицо, несмотря на разъяснение ему правовых основ, жалобу не забирает, то она регистрируется в Реестре судебных дел, получает регистрационный номер и передается компетентному по данному делу судье конституционного суда в соответствии с планом распределения дел. Таким образом, около трети всех конституционных жалоб были улажены в рамках Общего реестра.

5. Процедура принятия конституционной жалобы к рассмотрению

Перед тем как Федеральный конституционный суд вынесет решение по конституционной жалобе, он должен сначала принять ее к рассмотрению. Наряду с обычными предпосылками допустимости (жалоба должна быть подана не позже установленного законом срока (в месячный срок, §93 абз. 1 предложение 1 Закона о федеральном конституционном суде), должны быть: исчерпаны все средства правовой защиты [«формальная субсидиарность»]; лицо, подавшее жалобу, должно сделать все, что было в его силах, чтобы препятствовать нарушению своего основного права еще на этапе рассмотрения дела в суде специальной юрисдикции [«материальная субсидиарность»]. Кон-

ституционная жалоба должна быть в достаточной мере обоснована (лицо, подавшее конституционную жалобу, должно заявить, что его права непосредственно и в настоящее время нарушены, т.е. жалоба не может быть подана в отношении права другого лица или нельзя подавать жалобу относительно нарушения основных прав, которые могут произойти в будущем [«виртуальное нарушение прав»]), а также должны быть соблюдены формальные требования), конституционная жалоба должна также:

иметь принципиальное значение конституционно-правового характера;

быть необходимой в целях осуществления основных прав или прав, приравняемых к основным правам; это может иметь место также и в случае, если отказ о вынесении решения по существу дела нанесет особо тяжелый ущерб лицу, подавшему жалобу.

Решение о принятии или отказе в принятии конституционной жалобы к рассмотрению выносится, как правило, тремя судьями Федерального конституционного суда (палатой). Если бы решение о приеме конституционной жалобы принималось всегда одним из двух сенатов, в каждый из которых входит по восемь судей, то невозможно было бы справиться с большим количеством конституционных жалоб. Однако вынесение основополагающих решений о конституционности законов является компетенцией сената.

6. Обязательство представительства

Принципиально любой гражданин может самостоятельно подать конституционную жалобу и самостоятельно вести судебный процесс. Но имеется и возможность подачи конституционной жалобы адвокатом. Если конституционная жалоба имеет шансы на удовлетворение, а лицо, подавшее жалобу, не имеет достаточных

средств, то ему может быть предоставлена государственная материальная помощь на возмещение судебных расходов.

Обязательное представительство требуется только на устном разбирательстве в сенате. Представителями сторон могут выступать только адвокаты, имеющие допуск к выполнению обязанностей адвоката в одном из немецких судов, или преподаватели права в одном из высших учебных заведений Германии (§22 абз. 1 предложение 1 Закона о Федеральном конституционном суде).

7. Решение

Решение об обоснованности конституционной жалобы принимается сенатом либо путем устного разбирательства, либо письменным путем (§ 94 абз. 5 предложение 2 Закона о Федеральном конституционном суде). Сенат может отказаться от устного судебного разбирательства, если его проведение не будет содействовать дальнейшему ведению дела, и если конституционные органы, которые правомочны выражать свою позицию, отказываются от устного разбирательства. Решение принимается большинством голосов участвующих в вынесении решения членов сената. При равенстве голосов (4 на 4 голоса) неконституционность правовых норм не может считаться установленной (§15 абз. 4 Закона о Федеральном конституционном суде).

Если конституционная жалоба принята к рассмотрению, то проверяются все, а не только названные заявителем основные права, которые могут быть нарушены спорным нормативным актом. Определение суда проверяется только на предмет нарушения специфического конституционного права, а не на нарушение простого закона. В противном случае Федеральный конституционный суд превратился бы в суперрвизионную

инстанцию, что противоречит распределению функций конституционной и специальной подсудностей, устанавливаемым Основным законом.

Содержание решения:

а) удовлетворение жалобы. Если конституционная жалоба удовлетворяется, то в решении должно быть установлено, какое положение Основного закона было нарушено, и какое действие или бездействие привело к этому нарушению.

Если сенат принимает решение, то судья, высказавший в ходе обсуждения свое особое мнение по этому решению или по его обоснованности, может изложить его в письменной форме в отдельном документе; особое мнение приобщается к материалам дела;

б) указание в резолютивной части на правовые последствия.

(1) Если конституционная жалоба на какое-либо судебное решение удовлетворяется, то Федеральный конституционный суд отменяет это решение и возвращает дело в компетентный суд для повторного рассмотрения.

(2) Если Федеральный конституционный суд устанавливает неконституционность какого-либо закона, то решение, принятое соответствующим сенатом, получает силу закона. Федеральный конституционный суд имеет разные возможности регулирования правовых последствий в резолютивной части:

- данный закон может быть объявлен ничтожным, что влечет за собой недействительность закона. Данный закон не может более использоваться судами и административными органами;

- кроме того, Федеральный конституционный суд может также признать недействительность, а просто несоответствие нормы Основному закону. Простое признание несоответствия нормы Основ-

ному закону особенно рекомендуется в тех случаях, когда у законодателя имеются разные возможности для устранения антиконституционного положения; это касается, например, неконституционного нарушения принципа равенства. Существенное отличие от недействительности заключается в том, что норма продолжает существовать и дальше, так что и после принятия этого решения она может быть основанием для вынесения благоприятного решения. Но, как правило, результатом признания как несовместимости с Основным законом, так и недействительности нормы является то, что суды и административные органы не могут более применять закон в объеме установленной несовместимости, и поэтому необходимо принять новую норму. Несовместимость с Основным законом имеет своим следствием, как правило, что решение, против которого направлена конституционная жалоба, отменяется, и суд, принявший это решение, прекращает судебное производство вплоть до принятия новой нормы.

Но в исключительных случаях даже при объявлении закона несовместимым с Основным законом, несмотря на его антиконституционность, может быть рассмотрена возможность принятия распоряжения о временном продолжении действия обжалованной нормы вплоть до принятия нового регулирования. Это касается, прежде всего:

налогового права по соображениям упорядоченного финансового и бюджетного планирования,

случаев, когда до сих пор в достаточной мере не выяснена конституционно-правовая ситуация, и по этой причине законодателю должен быть предоставлен разумный срок для разработки нового регулирования.

Следствием принятия временного распоряжения является то, что лицо, подавшее конституционную жалобу, проигрывает исходный процесс, хотя оно и выиграло процесс в Федеральном конституционном суде.

(3) Следствие для уже не подлежащих обжалованию решений суда:

а) возобновление процесса по уже вступившим в законную силу приговорам уголовных судов.

В отношении вступившего в законную силу приговора по уголовному делу, который основывается на норме, признанной несоответствующей Основному закону или признанной недействительной, либо основанной на толковании нормы, признанной Федеральным конституционным судом несоответствующей Основному закону, допускается возобновление производства в соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса (см. §79 абз. 1 Закона о федеральном конституционном суде);

б) Прочие не подлежащие обжалованию судебные решения. Это правило не распространяется на другие, не подлежащие обжалованию судебные решения, которые основаны на норме, признанной недействительной. Однако исполнение такого решения недопустимо. Предъявление претензий, вытекающих из неосновательного обогащения, исключается (§79 абз. 2 Закона о федеральном конституционном суде); (4) Обжалование.

Решение по конституционной жалобе обжалованию не подлежит.

8. Судебные расходы

Производство в Федеральном конституционном суде бесплатное (§34 абз. 1 Закона о федеральном конституционном суде). Однако если подача конституционной жалобы является злоупотреблением правами или если ходатайство о приня-

тии временного распоряжения подается с неправомерной целью, то Федеральный конституционный суд может наложить штраф в размере до 2 600 евро (§34 абз. 2 Закона о федеральном конституционном суде). Но данная возможность используется очень редко.

IV. Значение конституционной жалобы

Институт конституционной жалобы является крайне важным как и точки зрения гарантий правового государства, так и со стороны доверия граждан к государственной власти. Конечно, для оказания эффективной правовой помощи конкретному гражданину было бы приемлемым, чтобы он мог сам обратиться в Конституционный суд, а не только косвенно, подавая иски или жалобы в суд, который при сомнениях касательно конституционности норм вправе обратиться в Конституционный суд в рамках нормоконтроля. Само собой разумеется, что при этом необходимо предусмотреть определенные фильтры, чтобы не допустить парализации деятельности суда вследствие его перегрузки. Но именно возможность самостоятельного обращения в суд, который не входит в обычную систему подсудностей, повышает уровень согласия и уважения к государству, его ведомствам до небывалых в истории Германии высот. Наверное, это не только заслуга Конституционного суда. Однако немалая доля успеха функционирования германского государственного аппарата в целом – это как раз деятельность Федерального конституционного суда и его доступность для подачи конституционной жалобы.

Один из наиболее известных немецких теоретиков в области государственного права юрист Рихард Тома (Richard Thoma, 1874-1957 гг.) утверждал, что закрепленная в конституционном праве га-

рантия обращения в суд является «краеугольным камнем, на котором держится свод правового государства». Его высказывание относится к гарантии возможности обращения в суд, предоставляемой ст. 19 абз. 4 Основного закона Германии: «Если права какого-либо лица нарушены государственной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд». Памятуя о том факте, что конститу-

ционная подсудность не может быть отнесена к системе обычных судов, можно было бы сказать, что в демократическом государстве гарантированная конституцией возможность обращения граждан в конституционный суд является одной из несущих колонн в идейной архитектуре юстиции, основанной на верховенстве права.

Список использованных источников

1. Jarass/Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 93, Rn. 8.
2. Это и связано с тем, что земельный Конституционный суд проверяет акты только на их соответствие с земельным конституционным правом: Brocker/Dröge/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz. Handkommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 130 Rn. 45.
3. BVerfGE 107, 395, 413; 115, 81, 92.
4. Конституционная жалоба служит прежде всего осуществлению субъективных прав, а только во втором плане защите объективного правопорядка: BVerfGE 85, 109, 113; 98, 163, 167.
5. BVerfG, NJW 1997, 2229.
6. BVerfGE 90, 22, 24; 96, 245, 248.
7. Jarass/Pieroth, Grundgesetz. Kommentar, Art. 93, Rn. 13 m.w.N.
8. BVerfGE 86, 369, 378; 104, 151, 197.
9. BVerfG, Beschluss vom 4.9.17, Az. 2 BvQ 56/17: Адвокат беженца подал ходатайство на обеспечительные меры, хотя он знал, что беженец скрылся от депортации (и таким образом никакой срочности не было).
10. BVerfGE 79, 365, 367.
11. Thoma, Recht – Staat - Wirtschaft, том 3 (1951), стр. 9.