

## **Тема 3: Конституційні моделі організації і діяльності органів державної влади зарубіжних країн.**

### **Лекція: Конституційний контроль у зарубіжних країнах**

#### **План**

- 1. Поняття і загальна характеристика конституційного контролю. Моделі конституційного правосуддя у зарубіжних країнах**
- 2. Способи формування органів конституційного контролю. Види конституційного контролю**
- 3. Компетенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації**

#### **1. Поняття і загальна характеристика конституційного контролю**

Однією з особливостей державного ладу багатьох країн є наявність конституційного контролю. Поняття конституційного контролю має кілька тлумачень. іноді конституційний контроль визначають широко: як діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, пов'язану з вирішенням питання відповідності конституції різних нормативно-правових або тільки законодавчих актів. У деяких випадках йдеться про здійснення конституційного контролю самим народом шляхом референдуму. Найбільш прийнятним є вузьке трактування конституційного контролю, за яким. він сприймається насамперед як оцінка судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції. Від такої оцінки залежать можливості застосування цих актів або навіть їх існування.

Наведеному визначенню конституційного контролю відповідають реалії державно-політичного життя. У багатьох країнах поняття конституційного контролю позначає не тільки функцію загального або спеціального суду, а й окремий інститут, який ототожнюється з відповідними органами і з

сукупністю правових норм, що регламентують їхню організацію та діяльність.

Особливою функцією судової влади являється **конституційний контроль**, тобто це перевірка законів з точки зору їх відповідності конституції. Підкреслюємо, що мова іде саме про закони – вищі після Конституції нормативні акти в ієрархії джерел права, а також про декотрі близькі по значимості до закону нормативні акти, які видаються вищими органами державної влади. Нагадаємо, що судовий контроль за законністю підзаконних управлінських актів здійснює адміністративна юрисдикція.

Перевірку законів з точки зору їх відповідності конституції в тій чи іншій мірі можуть проводити різні державні органи. Наприклад, глава держави, який врахувавши прийнятим парламентом закон в чому-небудь не відповідаючим конституції, використовує це право. Однак тільки визначена судова інстанція на підставі своїх особливих конституційних повноважень може шляхом спеціальної, встановленої законом, судової процедури остаточно і безповоротно визнати закон (чи його окреме положення) таким, що не відповідає конституції і припиняє тим самим його дію. Судовий конституційний контроль – прямий наслідок дії принципу розподілу влад; ситуацій, з якими доводиться розбиратися суду, пов'язані з діяльністю законодавчої і виконавчої властей, а нерідко і з їх протистоянням, спорами про компетенцію і т.д. Суд по відношенню до них виступає як самостійна і незалежна гілка державної влади.

Родоначальник судового конституційного контролю – США. Уперше судову функцію конституційного контролю було визнано в США ще на початку XIX ст. Основою для цього стали рішення верховного суду. У подальшому усталився відповідний звичай. У самому ж основному законі нічого немає про таку функцію судів. і хоч і сьогодні тут дискутуються питання обсягу повноважень судів у сфері конституційного контролю, реальність цих повноважень не ставиться під сумнів. Більше того, судова функція конституційного контролю розглядається як один з найважливіших

елементів системи стримувань і противаг, що доповнює принцип жорсткого поділу влад.

До кінця XIX ст. судова функція конституційного контролю була сприйнята в ряді країн Латинської Америки і Європи. Новий етап у розвитку конституційного контролю почався після першої світової війни. Зокрема, в деяких країнах у 20-і роки XX ст. були утворені конституційні суди. Але справжнє визнання цей інститут одержав після другої світової війни, коли він знайшов відображення в більшості новітніх конституцій. Відповідний інститут сприйнятий майже в усіх країнах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР.

На сьогодні інститут судового *конституційного* контролю відомий більшості розвинутих країн і передбачений більшістю прийнятих після другої світової війни конституцій.

Більш того, ці конституції приділили правосуддю особливу увагу. Конституції Італії, Франції, Іспанії і деякі інші містять навіть окремі розділи про нього. Самі Конституції визначають компетенцію органів судового конституційного контролю, порядок їх формування, порядок звернення до них, наслідки визнання законів такими, що не відповідають конституції. Закони про конституційні суди, які приймаються в розвиток конституційних положень, являються, як правило, *органічними*.

Усе це говорить про важливу роль конституційного правосуддя. В умовах сучасного складно організованого суспільства, яке потребує постійної масштабної законодавчої діяльності, воно являється гарантом верховенства Конституції як непорушного принципу правової держави.

### **Моделі конституційного правосуддя у зарубіджних країнах**

Склалися дві основні моделі конституційного правосуддя.

При *першій моделі* конституційний контроль здійснюється загальною судовою системою. При цьому правом такого контролю може бути наділена кожна судова інстанція чи виключно верховний суд. Практично саме цей суд

являється головним носієм і реалізатором цього права. Цю модель по праву називають "американською": її класичний приклад – США. Вона прийнята також у Канаді, Японії, Індії, скандинавських країнах. Однак на відміну від Верховного суду США, верховні суди скандинавських країн не проявили будь-якої активності у сфері конституційного контролю.

Характер і зміст конституційного контролю багато в чому визначаються природою органів, які його здійснюють. існує дві основні моделі організації конституційного контролю. Одна з них має назву американської. За її умов відповідними повноваженнями наділені всі суди загальної юрисдикції. Наприклад, у США рішення будь-якого загального суду з питань конституційності закону або окремих його положень стає обов'язковим у межах його територіальної юрисдикції. За умов апеляції остаточне рішення приймає верховний суд. Воно є обов'язковим на всій території держави.

Модель організації конституційного контролю, за якою відповідні питання вирішуються практично всіма судами загальної юрисдикції, називається також децентралізованою або "дифузивною" моделлю. Її характеризує тлумачення конституційного контролю як суто правової функції. В теорії це означає відмову від розгляду судами політичних питань, пов'язаних із змістом законів та їх застосуванням. Формально все звичайно зводиться до юридичної експертизи того чи іншого закону, здійснюваної судами у зв'язку з розглядом конкретної цивільної або кримінальної справи.

У реальному житті суди, здійснюючи функцію конституційного контролю, впливають на існуючий у країні політичний "клімат". Особливо це стосується вищого суду. Як свідчить досвід США, рішення верховного суду істотно впливають на зміст регламентації прав і свобод особи та механізмів їхнього захисту. Крім США, відповідна модель прийнята в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Японії та в деяких інших країнах.

Різновидом американської моделі організації конституційного контролю є така модель, за якою функція контролю належить не всім загальним судам, а тільки вищому суду. Ця модель реалізована в Австралії,

Естонії, Індії, Ірландії, Канаді, Швейцарії та в ряді інших країн. Прийнята вона і в деяких країнах, що розвиваються. В усіх цих країнах оцінку конституційності законодавчих актів дає верховний суд, який може мати й іншу назву (наприклад, високий суд). У будь-якому випадку такий суд є органом загальної юстиції, і конституційний контроль становить не єдину його функцію.

Іноді функція конституційного контролю надана не всьому верховному суду в цілому, а його спеціальній палаті. Існують країни, де для розгляду відповідних питань передбачене створення спеціального складу верховного суду.

В країнах Європейського континенту явно переважає *друга модель*. Тут конституційне правосуддя ввірено спеціальному органу – конституційному суду. Він не очолює, подібно верховним судам, інстанційну систему судів. По більшій частині він один у країні; в тих федеративних державах, де суб'єкти федерації мають свої конституційні суди, ці суди самостійні, хоча їх компетенція, відповідно, обмежена.

Іншою моделлю організації конституційного контролю є так звана європейська або австрійська модель, її характеризує наявність у державному механізмі спеціалізованого судового органу, відокремленого від судів загальної юрисдикції. Головним завданням цього органу - конституційного суду - є оцінка конституційності законодавчих актів, хоча він наділений і рядом інших повноважень. Поряд з конституційним судом можуть існувати й інші спеціалізовані суди, але саме він має найбільший авторитет.

Так, у ФРН крім федерального верховного суду і федерального конституційного суду існують федеральний адміністративний суд, федеральний фінансовий суд, федеральний суд у сфері трудових відносин і федеральний суд із соціальних питань. Згідно зі ст. 92 Основного закону, всі вони разом з судами земель здійснюють судову владу. Але найбільш

престижним є членство саме в конституційному суді.

Видатну роль в обґрунтуванні європейської моделі організації конституційного контролю відіграв відомий теоретик права Ганс Кельзен. Він був і одним з творців конституційного суду в Австрії. Це пояснює, чому відповідну модель іноді називають "кельзенівською". За цією моделлю контрольні повноваження належать єдиному органу конституційної юстиції, який звичайно не має ієрархії підпорядкованих йому органів. Проте у ФРН та Югославії, крім федерального конституційного суду, в більшості суб'єктів федерації також створені конституційні суди.

Органи конституційної юстиції, як правило, називаються конституційними судами, хоч зустрічаються й інші назви. У Франції, Казахстані та в ряді країн, що розвиваються, відповідні повноваження належать органам квазісудового характеру - конституційним радам.

## **2. Способи формування органів конституційного контролю.**

**Діючими конституціями використовуються дві процедури формування складу суду: парламентська і змішана.**

До чисто *парламентської* відноситься порядок формування Федерального суду ФРН, половина членів якого (а всього їх 16) вибираються Бундестагом, а половина – Бундесратом (але не із складу палат). У ряді країн, особливо Східної Європи, судді конституційних судів призначаються парламентом по представленню президента, а в деяких (Бельгія) - навпаки. Основне в цьому останньому варіанті – представлення, а само призначення носить формальний характер.

При *змішаній* процедурі парламент приймає лише часткову участь. У Франції Президент Республіки, Голови Національних Зборів і Сенату призначають у Раду кожен по три члени строком на 9 років (при оновленні на третью кожні три роки). В Італії Парламент вибирає п'ять членів суду, але

до них додаються ще п'ять, призначених Президентом, і п'ять – Вищою радою магістратури. Така приблизно процедура в Іспанії, де 12 членів Конституційного суду призначаються Королем, 4 – за пропозицією Конгресу, 4 – за пропозицією Сенату, 2 – за пропозицією Уряду і 2 – за пропозицією Вищої ради судової влади.

Професійний рівень суддів конституційних судів дуже високий; кандидату на посаду конституційного суду пред'являються і інші вимоги: вік, стаж, авторитет, бездоганна репутація. Правовий статус конституційного судді в основному такий же, що і інших суддів; з тією, однак, відмінністю, що призначаються вони не пожиттєво, а на певний термін, в більшій частині на 10-12 років, і, як правило, не можуть бути призначені на новий термін.

Порядок утворення органів, що здійснюють конституційний контроль, у різних країнах неоднаковий і залежить від моделі його організації. За умов американської моделі посади суддів верховних судів заміщуються, як правило, за рішеннями глави держави, санкціонованими парламентами. Як зазначалося, у США суддів верховного суду призначає президент з "поради і згоди" сенату. В такому ж порядку призначаються судді інших федеральних судів.

Існують і інші порядки формування судів за умов американської моделі організації конституційного контролю. Так, у Японії до судової системи насамперед входить верховний суд, а також високі, районні і сумарні суди. Верховний суд складається з 15 суддів, включаючи головного суддю. Головного суддю формально призначає імператор за поданням уряду. Усіх інших суддів верховного суду призначає уряд. Свої посади вони займають до досягнення 70-річного віку.

Водночас передбачене схвалення призначень суддів верховного суду виборцями під час парламентських виборів. Така процедура повторюється через кожні десять років. Якщо більшість виборців проголосує проти кого-

небудь з суддів верховного суду, тим самим він усувається з посади. Що ж стосується суддів інших судів, то їх призначає уряд за списком, запропонованим верховним судом. Усі вони займають посади протягом десяти років і можуть бути призначені повторно.

В Індії до складу верховного суду входять головний суддя і не більше 17 інших суддів. Крім цього, сюди на правах тимчасових суддів для вирішення конкретного питання можуть бути включені колишні судді верховного суду, а також судді вищих судів штатів. Постійних суддів верховного суду призначає президент, який у вирішенні цього питання консультується з урядом і з самими судьями. Тимчасових суддів призначає головний суддя за погодженням з президентом. Судді верховного суду йдуть у відставку після досягнення 65-річного віку.

У Швейцарії суддів союзного суду обирає федеральний парламент. При цьому діє вимога представництва різних мовних груп населення країни. В Естонії голову державного суду обирає парламент за поданням президента. Інші судові посади також заміщують за рішенням парламенту, але вже прийнятим за поданням голови самого державного суду.

Свої особливості має порядок формування органів конституційної стиції. Відмінності наявні і у принципах їх організації. Так, в Австрії до складу конституційного суду входять голова, його заступник і 12 інших суддів, а також шість так званих запасних суддів. Голову конституційного суду, його заступника, шість дійсних суддів і трьох запасних призначає президент за пропозицією уряду. Решту вакансій президент заміщує з числа кандидатур, запропонованих палатами федерального парламенту. Судді конституційного суду йдуть у відставку у 70-річному віці.

В Австрії, як і в інших країнах, де створені органи конституційної юстиції, встановлені певні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на відповідні



посади. Зокрема, судді конституційного суду повинні мати вищу освіту за державно-правовим фахом і протягом десяти років до призначення займати посаду, для якої необхідна ця освіта. До того ж вони мають призначатися з числа інших суддів, урядовців і професорів-юристів університетів.

У ФРН федеральний конституційний суд складається з 16 осіб, яких рівній кількості обирають бундестаг і бундесрат. Закон встановив процедуру обрання суддів конституційного суду на основі кваліфікованої більшості голосів. Це призвело до того, що за неформальною угодою кожної з політичних партій розраховує на таке число місць для своїх неформальних представників у конституційному суді, яке відповідає її представництву в палатах парламенту. За традицією частина з підтриманих партіями кандидатів у судді повинна бути політично нейтральною, решта може належати до партій. Такий порядок формування конституційного суду свідчить про гнучкість політичних механізмів прийняття важливих рішень, про толерантність головних політичних сил.

Характерною особливістю організації федерального конституційного суду ФРН є те, що він складається з двох сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів. Один з сенатів займається розглядом справ, пов'язаних і захистом прав та інтересів окремих індивідів. Другий розглядає решту питань, віднесених до компетенції конституційного суду.

Судді конституційного суду ФРН обираються строком на 12 років без права бути переобраними. Закон встановлює мінімальний і максимальний вік тих, хто може займати посади суддів, 40 і 68 років відповідно. Крім цього, визначена вимога щодо професійних якостей кандидатів. Ними насамперед можуть бути судді інших федеральних судів і ті, хто має право займати судові посади.

В Іспанії до складу конституційного суду, який також складається з двох палат, входить 12 суддів. Усі вони формально призначаються королем: вісім - за поданням палат парламенту, два - за поданням уряду, два - за поданням головної ради судової влади. Судді конституційного суду призначаються строком на дев'ять років, при цьому його склад оновлюється на третину кожні три роки. Відповідні призначення роблять з числа інших суддів і прокурорів, професорів університетів, державних службовців та адвокатів. Усі кандидати мають бути юристами зі стажем понад 15 років.

В Італії конституційний суд діє в одному складі з 15 членів. По п'ять суддів призначають президент, парламент на спільному засіданні палат і вища судова адміністрація. Судді конституційного суду призначаються на дев'ятирічний строк без права займати посаду повторно. Це можуть бути колишні і дійсні судді вищих судів та професори-юристи, а також адвокати з 20-річним стажем.

У Франції дев'ять членів конституційної ради призначають строком на дев'ять років, і їхні повноваження не можуть бути поновлені. По три члени ради призначають президент і голови палат парламенту. Кожні три роки третина цих членів оновлюється. До складу конституційної ради за власним правом і довічно входять також усі колишні президенти.

В країнах Центральної і Східної Європи, а також в тих, що утворились на терені колишнього СРСР, органи конституційної юстиції також формують за різними процедурами. В Киргизстані, Литві, Македонії, Польщі, Словенії, Угорщині і Хорватії членів цих органів обирають парламенти або їх нижні палати. При цьому порядок висунення відповідних кандидатур є різним. В Киргизстані і Словенії їх пропонує президент, у Хорватії - верхня палата парламенту, в Литві - у рівній кількості президент, голова парламенту і голова верховного суду, в Угорщині - спеціальна відбіркова комісія, до складу якої

входять представники усіх парламентських фракцій. В Росії суддів конституційного суду призначає верхня палата парламенту за поданням президента.

Існують й інші процедури формування органів конституційної юстиції. В Чехії суддів конституційного суду призначає президент за згодою верхньої палати парламенту. В Словаччині президент робить відповідні призначення за списком, складеним парламентом. В Болгарії третину суддів конституційного суду призначає президент, третину обирає парламент, і третину обирають на загальних зборах суддів вищих судів загальної і адміністративної юрисдикції. В Молдові посади в конституційному суді заміщують нарівно парламент, президент і вища рада магістратури, а в Румунії - кожна з палат парламенту і президент.

Конституції і спеціальні закони встановлюють чисельний склад і строки повноважень конституційних судів. В Молдові до його складу входять 6 суддів, в Югославії - 7, в Киргизстані, Литві, Македонії, Румунії і Словенії - 9, Словаччині - 10, Хорватії - 11, Білорусі, Болгарії і Польщі - 12, Чехії і Угорщині - 15. Різними є і строки перебування суддів на посаді: від шести років у Молдові, семи у Словаччині, восьми у Польщі і Хорватії, дев'яти в Болгарії, Литві, Македонії, Румунії, Словенії та Югославії, до одинадцяти в Білорусі і навіть п'ятнадцяти років у Киргизстані. Як правило, не припускається повторне переобрання суддів конституційних судів. У Болгарії, Литві і Румунії кожні три роки за відповідними квотами оновлюють третину складу відповідних органів.

Юридичне визначені і деякі інші вимоги щодо організації органів конституційної юстиції. Практично в усіх країнах передбачена вимога наявності у кандидатів спеціальної кваліфікації і стажу, встановлені вікові цензи для займання посад членів конституційних судів. Як і в розвинутих

країнах, голів судів обирають самі судді. Проте в Литві голову конституційного суду з його ж складу призначає парламент за поданням президента. В Словаччині відповідне призначення здійснює сам президент.

### **Види конституційного контролю**

Коли конституційний контроль здійснюють загальні суди ("американська модель"), то у відповідності з порядком їх діяльності питання про конституційність закону може бути поставлена тільки у зв'язку із розглядом конкретної судової справи. Це так званий *конкретний контроль*. По *другій „європейській моделі”* перераховані у конституції чи законі держ.органи и вищі посадові особи мають право звернутися із запитом в конституційний суд без будь-якого попереднього звернення в інший суд і навіть в ряді випадків безвідносно до наявності конкретного спору чи конфлікту. Правом такого запиту зазвичай наділені: глава держави, парламент (кожна з його палат), уряд, в ряді країн також групи парламентаріїв, суб'єкти федерації. Це т.зв. *абстрактний контроль*.

Однак більша частина конституційних судів поєднує сьогодні обидві ці форми, допускаючи поряд із прямим запитом державних органів звернення в суд громадян з приводу порушення їх конституційних прав і свобод в порядку конкретного контролю, т.зв. *індивідуальної конституційної скарги*.

З такою скаргою громадянин звертається у конституційний суд, вважаючи, що в конкретній ситуації виявилися порушеними їх конституційні права внаслідок невідповідності конституції застосованого закону і в інших органах держави, в т.ч. судових, вони не знайшли захисту. Як правило, звернення в конституційний суд в порядку конституційної скарги можливе лише після того, коли пройдені усі судові інстанції. До конституційної скарги близьке право загального суду, який розглянув конкретну справу, призупинити його розгляд, якщо суд порохує, що норма закону, яка підлягає застосуванню, не відповідає конституції, і звернеться із цього приводу в конституційний суд.

Діяльність одних конституційних судів (їх менше) побудована на системі **попереднього контролю**, других (таких більшість) – **контролю подальшого**.

*Попередній контроль* призначений не допустити вступу в силу закону, який не відповідає конституції. Попередній контроль має місце на стадіях парламентського розгляду законопроектів до промульгації їх главою держави. У разі визнання їх неконституційними такі законопроекти не можуть стати законами. У Франції Конституційна рада перевіряє відповідність Конституції закону, прийнятого обома палатами Парламенту до його промульгації Президентом Республіки, тобто до його вступу в силу. Із запитом про таку перевірку в Конституційний суд може звернутися сам Президент, Прем'єр, Голова Національних зборів, 60 депутатів чи 60 сенаторів. Якщо Конституційна рада оголосить оспорюваний закон неконституційним, він повертається у Парламент. Система попереднього контролю діє і в інших країнах – Португалія, Румунія, Польща, Угорщина. Він насамперед віднесений до прийнятих парламентом і переданих президенту на підпис і обнародування законів. Припускається і здійснення контролю на більш ранніх стадіях законодавчого процесу у парламенті. При цьому попередньому контролю підлягають проекти як звичайних, так і органічних законів. Попередній контроль припускається в Італії щодо так званих обласних законів - актів, прийнятих представницькими органами автономій.

Своєрідним різновидом попереднього контролю, що здійснюється загальними судами, можна вважати надання ними консультативної оцінки конституційності законопроектів у процесі проходження їх через парламент. Така оцінка може бути дана вищим судом на вимогу законодавчої або виконавчої влади. Подібна практика прийнята в Австралії, Канаді, деяких штатах США, Норвегії та в ряді інших країн.

Прихильники цієї фірми контролю рахують більш довершеною, оскільки тут менш вірогідно поява в діючому праві неконституційних норм, а також тому, що визнання неконституційним законопроекту, нехай навіть прийнятого парламентом, не тягне за собою відміну закону, який вступив в силу і діє, особливо, якщо відміні надається зворотня сила. Однак може трапитися і так, що антиконституційна норма мине з якоїсь причини контроль і тоді, вступивши в дію, вона виявиться поза межами його досягності і буде діяти, поки сам законодавець не повернеться до неї, признавши тим самим свою помилку.

При *подальшому контролі* орган конституційного контролю перевіряє на відповідність закони, які вступили в силу і, тому, на момент перевірки уже діючі певний час. Ця система діє у США, Німеччині, Італії та ін. Перевага цієї системи в тому, що при ній ніколи не пізно виправити помилку законодавця, скоректувати правозастосовну практику. Тільки подальший контроль дає можливість звернення громадянина у конституційний суд з приводу порушення його конституційних прав і свобод. Недолік системи подальшого контролю складається основним чином у тому, що закон, який в кінцевому результаті виявився неконституційним, діяв на протязі певного проміжку часу, здійснюючи тим самим негативний вплив на правопорядок. Ця система породжує також достатньо складну проблему дії в часі судового рішення про призначення закону неконституційним і, відповідно, втратившим силу, а саме: має це рішення зворотню силу чи ні. Наступний контроль здійснюють щодо законів, які прийняті парламентом, промульговані главою держави і набули чинності. існує дві процедури такого контролю - шляхом дії і шляхом заперечення. В першому випадку відразу ж після введення закону в дію і незалежно від факту його застосування може бути ініційований розгляд питання про його конституційність. У другому випадку розгляд цього питання прямо залежить від конкретного застосування закону. В країнах, де функцію конституційного контролю здійснюють суди загальної юрисдикції, це може мати місце у звичайному судовому процесі. Кожний учасник такого

процесу має право заперечувати можливість застосування закону або його окремих положень, мотивуючи це їхньою неконституційністю.

Конституційний контроль шляхом дії нерідко називають абстрактним, а контроль шляхом заперечення - конкретним. Абстрактний контроль характерний для країн, де відповідна функція здійснюється органами конституційної юстиції. Конкретний контроль притаманний насамперед державно-правовій практиці тих країн, де ця функція належить судам загальної юрисдикції.

Однак здійснюють конкретний контроль і конституційні суди. Звичайним є положення, коли загальний суд, розглядаючи цивільну або кримінальну справу, може дійти висновку про неконституційність закону, що ним застосовується, і звернутися за відповідним висновком до конституційного суду. У зв'язку з цим розгляд справи припиняється. Якщо конституційний суд визнає таке звернення безпідставним, розгляд справи в загальному суді буде продовжений. існує також конкретний контроль у формі розгляду спеціальної скарги, що подається до конституційного суду.

Характеризуючи попередній і наступний контроль, зазначимо, що в деяких країнах застосовуються обидві ці форми. Зокрема, це має місце в ряді країн Латинської Америки. Тут сполучається попередній контроль з наступним контролем шляхом заперечення.

Відомі й інші класифікації форм конституційного контролю. Найчастіше виділяють обов'язковий і факультативний контроль. Обов'язковий контроль здійснюється відповідними органами на основі приписів конституції й законодавства і незалежно від волевиявлення будь-якого іншого органу чи посадової особи. Така форма конституційного контролю прийнята у Франції: всі органічні закони до їх офіційного опублікування і регламенти палат парламенту до їх практичного застосування мають бути представлені конституційній раді, яка висловлюється на предмет відповідності їх

конституції. Процедура розгляду органічних законів в органі конституційного контролю є, по суті, складовою законотворчості, обов'язковою стадією законодавчого процесу, що передує промульгації.

Факультативний контроль здійснюється тільки з ініціативи тих, хто наділений відповідним правом. Ця форма контролю є домінуючою.

У федеративних державах конституційному контролю підлягають не тільки федеральні законодавчі акти, а й відповідні акти суб'єктів федерації. Механізм такого контролю в різних країнах неоднаковий.

Так, у США оцінку конституційності законів здійснюють як федеральні суди, так і суди штатів. При цьому всі вони мають право проводити експертизу законодавчих актів федерального рівня і рівня суб'єктів федерації. Між відповідними рішеннями верховного суду США і судів штатів існує досить складний взаємозв'язок, хоч майже завжди останнє слово належить федеральному верховному суду. До того ж у деяких штатах встановлений порядок, за яким місцеві суди, якщо вони не вважають за можливе розглядати питання конституційності закону через його значущість, передають це питання на розгляд верховного суду федерації.

У Швейцарії конституційному контролю підлягають тільки законодавчі акти кантонів. Союзний суд дає оцінку відповідності цих актів як федеральному основному закону, так і основним законам суб'єктів федерації. Кантональні суди таким правом, як правило, не наділені. В Австрії конституційний контроль також здійснюється щодо законодавчих актів федерації та її суб'єктів. У землях конституційні суди не створені.

Нарешті, у ФРН конституційні суди земель можуть оцінювати лише законодавчі акти відповідних суб'єктів федерації. Федеральний



конституційний суд може піддавати контролю тільки законодавство федерації. Але за певних умов у зв'язку з виникненням суперечок з приводу розмежування компетенції між федерацією і землями він може займатися встановленням конституційності земельного законодавства.

Хоча конституції відносять до компетенції цих судів і інші питання (перевірка конституційності політичних партій, контроль за результатами загальнонаціональних виборів, спори про компетенцію та ін.), основним і головним у їх діяльності являється контроль за точною і неухильною відповідністю законодавства і міжнародних договорів діючій конституції. Юридичні позиції суду при здійсненні цього контролю більш чим значні: він може об'явити недійсним як невідповідаючий конституції закон, прийнятий парламентом (а також інші нормативні акти вищих органів державної влади); його рішення не може відмінити ніхто. Відомою противагою цьому служить правило, згідно якому суд не вправі розглядати питання про конституційність нормативних актів, в т.ч. законів, за власною ініціативою (*принцип "пов'язаної ініціативи"*).

Не менш істотний в зв'язку з цим *принцип політичної стриманності*, тобто відмова суду від втручання в політичні питання і ситуації: його діяльність обмежена виключно розглядом правових питань.

Визнаючи в результаті розгляду закон (чи його окреме положення) відповідним чи, навпаки, не відповідним конституції, суд не тільки вирішує судьбу закону. Його рішення завжди обгрунтовано на певному розумінні відповідної конституційної норми. Тим самим суд *дає тлумачення* цієї норми, яке, як і все рішення, носить загальнообов'язковий характер. Конституції багатьох країн встановлюють, що тлумачення конституції можливе тільки в процедурі судового конституційного контролю. Добре відомо, яким важливим фактором, що забезпечив довголіття Конституції США, було тлумачення Верховним судом США в порядку конституційного контролю. В інших країнах конституційне правосуддя також сприяє

стабільності конституції.

### **3. Компетенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації**

Головним повноваженням органів, що здійснюють конституційний контроль, є оцінка конституційності законодавчих актів. Порядок здійснення цього повноваження залежить від прийнятих у тій чи іншій країні форм конституційного контролю.

Повноваження органів конституційного контролю щодо перевірки конституційності різних актів

Ці повноваження покладено в основу компетенції (юрисдикції) органів конституційного контролю.

У країнах, де прийнята американська модель конституційного контролю, зміст відповідної діяльності судів загальної юрисдикції загалом зведений саме до перевірки конституційності актів права.

Водночас сфера діяльності конституційних судів і конституційних рад є значно ширшою за таку перевірку.

До актів, конституційність яких перевіряється за будь-якої моделі конституційного контролю, належать закони. Але відповідний контроль може бути спрямований і на перевірку конституційності інших нормативних і навіть індивідуальних актів.

На відміну від США, де об'єктом перевірки на предмет конституційності є широке коло чинних актів, включаючи закони, у Франції конституційна рада перевіряє насамперед закони, причому до їх підписання президентом і офіційного опублікування.

За умов австрійської моделі конституційного контролю до актів, які відповідно перевіряються на предмет їх конституційності, належать, крім чинних законів, також чинні акти глави держави та уряду, і лише в деяких країнах – акти центральних органів виконавчої влади та акти органів

місцевого самоврядування.

У державах, територія яких включає територіальну автономію (автономії), об'єктами такого контролю є також акти органів автономії.

Іноді об'єктом здійснюваної конституційним судом відповідної перевірки визначаються проекти актів про внесення змін до конституції.

В Азербайджані зміни до основного закону попередньо розглядаються конституційним судом із метою визначення доцільності їх внесення. На референдумі щодо таких змін висновок конституційного суду фіксується у бюлетені для голосування.

У Молдові конституційний суд "висловлюється" щодо конституційності пропозицій внесення змін до основного закону, але його висновки мають консультативне значення для парламенту.

У Болівії, Туреччині, Угорщині та Чилі конституційний суд може перевіряти дотримання порядку внесення змін до основного закону до набуття ними чинності.

Крім актів внутрішньодержавного права, конституційний контроль за умов австрійської моделі стосується чинних міжнародних договорів або (та) договорів, які ще не стали обов'язковими для конкретної держави.

В Азербайджані, Албанії, Болгарії, Вірменії, Іспанії, Литві, Польщі, Португалії, Росії, Словенії й Угорщині конституційний суд (в Естонії – державний суд) перевіряє відповідність основному закону міжнародних договорів до їх ратифікації, а в Грузії, Латвії, Литві, Молдові та Словаччині – відповідність чинних договорів.

У Франції, якщо конституційна рада визначить невідповідність основному закону міжнародного договору, він може бути ратифікований або

затверджений тільки після внесення необхідних змін до конституції.

В Албанії, Білорусі, Болгарії, Польщі, Сербії, Словенії й Чехії критерієм оцінки законів і підзаконних актів (в Угорщині та Чорногорії – законів), здійснюваної конституційним судом, визначено їх відповідність не лише конституції, а й міжнародним договорам, а у Сербії та Словенії – також загальновизнаним нормам міжнародного права.

Неконституційними можуть бути визнані й прогалини, що існують за змістом правового регулювання.

У Португалії конституційний суд уповноважений "оцінювати і перевіряти невиконання конституції у зв'язку з відсутністю законодавства, необхідного для реалізації конституційних норм" (ст. 283 Конституції). Встановивши факт неконституційності фактично щодо прогалини, конституційний суд повідомляє про це орган, у правотворчості якого її виявлено, з метою заповнення.

Подібними повноваженнями наділений конституційний суд в Угорщині. І в цьому разі орган конституційної юрисдикції встановлює строк, протягом якого необхідно заповнити "неконституційну прогалину".

Повноваження конституційного суду щодо сфери захисту прав і свобод

У багатьох країнах, де прийнято австрійську модель конституційного контролю, такий контроль здійснюється за поданою конституційною скаргою.

Конституційна скарга – це правовий засіб ініціювання в органі конституційної юрисдикції, насамперед фізичною особою, спеціальної процедури захисту її порушеного конкретного права.

Форма конституційної скарги, порядок і юридичні наслідки її розгляду

в різних країнах розрізняються.

Зазвичай у відповідний спосіб фактично ініціюється розгляд питання конституційності конкретного акта права, застосування якого, на думку скаржника, призвело до порушення його суб'єктивного права.

Іноді конституційний суд наділяється повноваженнями, наслідком реалізації яких може бути обмеження і навіть позбавлення прав. Згідно зі ст. 18 Основного закону ФРН кожний, хто використовує визначені права і свободи "для боротьби проти основ вільного демократичного ладу", може "втратити" їх за рішенням конституційного суду.

У таких країнах, як Азербайджан, Албанія, Вірменія, Грузія, Македонія, Молдова, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Туреччина, ФРН, Хорватія, Чехія і Чорногорія, конституційний суд здійснює контроль щодо відповідності основному закону статутних і програмних документів політичних партій та інших об'єднань громадян, а також їх діяльності.

За результатами такого контролю, об'єктивно пов'язаного зі сферою захисту прав і свобод, конституційний суд уповноважений приймати рішення про заборону політичної партії або іншого об'єднання громадян чи про зупинення їх діяльності.

Зі сферою захисту прав і свобод сполучені повноваження конституційного суду щодо контролю за виборами та референдумами.

У Молдові конституційний суд повинен підтвердити або не підтвердити результати парламентських виборів і референдуму, в Азербайджані – президентських і парламентських виборів.

В Албанії, Італії, Португалії та Словенії на предмет конституційності

може бути перевірений акт (або пропозиція) про призначення референдуму.

У деяких країнах конституційний суд вирішує спори щодо конституційності й законності проведення різних виборів або референдуму та їх результатів (Вірменія, Литва, Португалія, ФРН, Чехія). Відповідні спори уповноважена розглядати також конституційна рада Франції.

В Іспанії, Португалії та Словенії припускається оспорювання в конституційному суді набутих за результатами виборів мандатів окремих членів парламенту.

У ФРН у конституційному суді може бути оскаржене парламентське рішення про невизнання мандата новообраного депутата бундестагу.

В Австрії, Болгарії, Греції, Грузії та Чехії конституційний суд вирішує питання позбавлення депутатського мандата у зв'язку з порушенням вимоги несумісності.

У Молдові конституційний суд констатує наявність передбачених основним законом підстав розпуску парламенту, але його рішення про наявність таких підстав має лише рекомендаційний характер.

Інші повноваження конституційного суду

До них насамперед належить повноваження щодо офіційного тлумачення конституції.

Таким повноваженням наділений орган конституційного контролю в Австрії, Болгарії, Азербайджані, Казахстані, Молдові, Росії й Узбекистані. В Азербайджані та Узбекистані конституційний суд може офіційно тлумачити також закони.

У багатьох країнах конституційний суд уповноважений вирішувати

компетенційні спори. Предметом відповідного розгляду найчастіше постає розмежування повноважень вищих органів держави, функціонально співвіднесених із законодавчою й виконавчою владою (парламент, глава держави й уряд).

У ряді країн конституційний суд приймає участь у здійсненні процедур усунення президента з посади.

Як зазначалося, в Австрії, Албанії, Болгарії, Македонії, Словенії, Словаччині, Угорщині, Хорватії, Чехії та ФРН конституційний суд розглядає справи у разі притягнення президента за парламентським рішенням до відповідальності та уповноважений приймати рішення про його усунення з посади.

У Вірменії, Грузії, Литві, Монголії, Росії, Сербії, Таджикистані та Чорногорії парламент може ухвалити рішення про усунення президента на основі висновку конституційного суду, який зазвичай стосується дотримання встановленої процедури його притягнення до відповідальності. В Казахстані такий висновок надає конституційна рада.

В Азербайджані конституційний суд на основі висновку верховного суду уповноважений ініціювати розгляд у парламенті питання про дострокове припинення повноважень президента.

У Вірменії, Литві та Чехії конституційний суд (у Казахстані – конституційна рада) дає висновок щодо нездатності або неможливості здійснення президентом повноважень через стан здоров'я чи через інші перешкоди. На основі такого висновку парламент уповноважений ухвалити рішення про вакантність посади президента.

Особливістю юрисдикції конституційного суду в ряді країн є перевірка законності різних підзаконних актів. В Європі відповідними повноваженнями наділений конституційний суд в Австрії, Азербайджані, Білорусі, Латвії, Литві, Польщі, Португалії, Сербії, Словаччині, Словенії, Хорватії та

Чорногорії.

В Азербайджані й Білорусі конституційний суд уповноважений перевіряти відповідність актів уряду і деяких інших органів актам президента. Але такий підхід у визначенні компетенції органа конституційної юрисдикції загалом є нехарактерним.

*Суб'єкти, уповноважені ініціювати конституційний контроль.  
Юридичні наслідки рішень органів, що його здійснюють*

Особливості здійснення конституційного контролю визначаються колом суб'єктів, що уповноважені його ініціювати. Навіть в одній країні коло таких суб'єктів різниться залежно від питання, розгляд якого відповідно ініціюється.

Як зазначалося, за умов американської моделі конституційного контролю перевірка конституційності застосовуваного акта може ініціюватися під час розгляду в суді загальної юрисдикції справи однією зі сторін відповідного процесу. Такою стороною може виступати індивід – підсудний, позивач або відповідач.

У країнах, де прийнято австрійську або французьку модель, ініціаторами здійснення конституційного контролю визначені органи та посадові особи, насамперед президент і уряд. У багатьох країнах відповідними ініціаторами визнано також визначене число членів парламенту. У такій спосіб створено можливості для парламентської опозиції оспорювати закони, що були прийняті за результатами голосування більшості в парламенті.

За різних моделей конституційного контролю рішення державних органів, які його здійснюють, відмінні за своїми наслідками.

У країнах, де прийнято австрійську або французьку модель конституційного контролю, акти, визнані конституційним судом



неконституційними, зазвичай визначаються як такі, що втратили чинність (силу), тобто фактично скасовуються.

У більшості країн, де прийнято американську модель конституційного контролю, відповідні судові рішення формально стосуються тільки конкретних справ. При цьому суд не скасовує акт, але, визнаючи його неконституційним, відмовляється застосовувати. Як наслідок, такий акт не може бути застосований судами щодо нижчих інстанцій. Тому якщо, наприклад, Верховний Суд США визнав закон неконституційним, цей закон не може бути застосований жодним федеральним судом і судом штату.

За будь-яких умов, конституційний контроль постає однією з дієвих гарантій щодо реалізації конституції як основного закону. Він відіграє важливу роль у забезпеченні системності галузі конституційного права і національного права в цілому.

Органи конституційної юстиції звичайно розглядають різного роду юрисдикційні справи, тобто питання, пов'язані з розмежуванням компетенції. Ці справи можуть мати пряме відношення до оцінки конституційності законів, які визначають повноваження різних органів державної влади. Досить часто предметом відповідного розгляду є розмежування компетенції вищих органів держави, іноді - органів державної влади і органів місцевого самоврядування або самих органів самоврядування.

У федеративних державах конституційні суди розглядають справи щодо розмежування компетенції між федерацією та суб'єктами, а також між самими суб'єктами. Аналогічними повноваженнями наділені звичайні суди в тих країнах, де вони здійснюють функцію конституційного контролю. Наприклад, у США відповідні повноваження визначені в ст. 3 (розділ другий) Конституції. іноді органи конституційної юстиції розглядають питання

розмежування компетенції між вищими органами держави і органами автономій, а також між самими автономіями (Іспанія, Італія).

Важливими повноваженнями органів конституційної юстиції ряду країн є повноваження щодо контролю за функціонуванням механізмів прямої і представницької демократії. В Румунії і Франції відповідні органи наглядають за проведенням виборів президента та референдумів. В Казахстані та Молдові це може бути здійснено по відношенню ще і до парламентських виборів. У Литві конституційний суд робить висновки щодо порушення законності на президентських і парламентських виборах. У Греції верховний спеціальний суд перевіряє законність результатів референдумів.

У Греції, Словаччині, Франції і Чехії органи конституційного контролю розглядають питання правильності обрання депутатів парламентів, у Болгарії - президента, в Хорватії і Югославії - депутатів і президента, якщо законність таких обрань оскаржується. В Греції і Чехії відповідні органи займаються ще і питаннями позбавлення депутатських мандатів у зв'язку з порушенням принципів невиборності й несумісності. В Австрії конституційний суд розглядає скарги у зв'язку з проведенням президентських і парламентських виборів, а за клопотанням нижньої палати парламенту - питання про позбавлення депутатів їхніх мандатів. У ФРН правильність проведення парламентських виборів перевіряє бундестаг, рішення якого може бути оскаржене в конституційному суді.

Окремої згадки заслуговують повноваження органів конституційної юстиції у сфері безпосереднього захисту прав особи. Відповідну діяльність цих органів нерідко називають контролем за виконанням основних прав і свобод. Цей контроль здійснюється за спеціальною скаргою. Так, відповідно до ст. 93 Основного закону ФРН, конституційний суд розглядає скарги, внесені будь-якою особою, яка вважає себе обмеженою державною владою у

своїх правах. Близькі за змістом положення можна знайти в конституціях Австрії, Іспанії, Македонії, Словаччини, Угорщини, Чехії.

З іншого боку, органи конституційної юстиції мають повноваження, наслідком реалізації яких може бути обмеження і навіть позбавлення особи її прав. Як зазначалося, позбавлення індивіда прав за рішенням конституційного суду в разі використання їх для "боротьби проти основ вільного демократичного порядку" припускається ст. 18 Основного закону ФРН.

Основний закон ФРН припускає і можливості заборони політичних партій у разі визнання їх протиконституційними. Подібне передбачене і конституціями Болгарії, Македонії, Молдови, Румунії, Словаччини, Словенії, Чехії, Югославії та деяких інших держав. У ФРН відповідний механізм був застосований двічі, що призвело до заборони конституційним судом праворадикальної і комуністичної партій. Характерно, що ці партії поновили свою діяльність після реєстрації під новими або дещо зміненими назвами.

Визначені й деякі інші повноваження органів конституційної юстиції. Зокрема, в ряді країн вони розглядають справи у зв'язку із застосуванням процедур, подібних до імпичменту. В Казахстані, Литві і Чехії конституційні суди роблять висновок, чи дозволяє стан здоров'я президентів виконувати надалі їх функції. В Македонії конституційний суд встановлює конституційність і законність колективних трудових угод, у Білорусі - нормативних актів верховного суду і генеральної прокуратури, а також будь-якого громадського об'єднання. Наведеним перелік повноважень органів конституційної юстиції не обмежується.

Особливості механізмів реалізації повноважень органів, що здійснюють конституційний контроль, визначаються насамперед колом суб'єктів, що

мають право його ініціювати. Відповідна правосуб'єктність залежить від прийнятої в тій чи іншій країні форми конституційного контролю. При наступному контролі шляхом заперечення питання конституційності ініціюються під час розгляду в звичайному суді конкретної цивільної або кримінальної справи однією з сторін цієї справи. Як правило, такою стороною є фізична або юридична особа. індивід може бути ініціатором розгляду справи і в органі конституційної юстиції за умов попереднього або наступного контролю шляхом дії у порядку подання спеціальної скарги.

Проте звичайно суб'єктами права ініціювання конституційного контролю при попередньому і наступному контролі шляхом дії є державні органи і посадові особи. Так, в Австрії, Росії та ФРН таким правом наділені федеральний уряд і уряди суб'єктів федерації, у Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині та Угорщині - уряд, в Італії - також уряд, але щодо так званих обласних законів, в Іспанії, Казахстані і Франції - глава уряду.

У Білорусі, Болгарії, Казахстані, Росії, Литві, Румунії, Словаччині, Франції та Угорщині ініціювати розгляд питань в органі конституційного контролю може глава держави - президент. У Росії це можуть робити кожна з палат федерального парламенту, а також законодавчі органи суб'єктів федерації. В Іспанії, Італії і Португалії відповідне право надане органам автономій.

В деяких випадках воно належить органам місцевого самоврядування.

В Австрії, Білорусі, Румунії та Угорщині органи конституційного контролю можуть самі ініціювати розгляд справи. В Австрії і Болгарії це мають право зробити вищі суди загальної та адміністративної юрисдикції, а в Білорусі і Росії - верховний і вищий арбітражний (господарський) суди. До того- ж, як зазначалося, майже в усіх країнах, де існує конституційна юстиція, суд загальної юрисдикції може звернутися до органу конституційного контролю в разі виникнення сумнівів щодо конституційності застосованого

ним закону.

Ініціатором розгляду справи в органі конституційного контролю може бути і певна частина депутатського корпусу. В Австрії і ФРН - це третина складу нижньої палати парламенту, в Болгарії, Казахстані, Литві, Словаччині і Росії - п'ята частина відповідно складу всього представницького органу або кожної з палат. В Іспанії право ініціювати справу мають 50 депутатів у кожній палаті, в Румунії - 50 депутатів у нижній і 25 у верхній палаті, в Польщі і Угорщині - 50 у нижній палаті і в цілому парламенті відповідно. У Франції кількість депутатів у кожній палаті, яким надане таке право, дорівнює 60. Крім того, воно також належить головам обох палат. В Білорусі та Угорщині до суб'єктів відповідного права віднесені постійні комісії парламенту.

Іноді правом ініціювати конституційний контроль наділені посадові особи: прокурор (Білорусь, Болгарія, Іспанія і Словаччина) і омбудсман (Іспанія, Польща).

Участь того чи іншого суб'єкта в процесі здійснення конституційного контролю нерідко залежить від характеру справ, які вносять на розгляд відповідних органів, а також від механізмів реалізації повноважень цих органів. Одним з таких механізмів є спеціальна, так звана конституційна скарга. Звичайно така скарга має субсидіарний характер: вона подається до конституційного суду тільки після того, як була розглянута в інших, загальних або адміністративних судах, і результати цього розгляду не задовольнили заявника. Офіційному розгляду конституційної скарги передують її прийняття. У ФРН цим займається спеціальна комісія конституційного суду, до складу якої входять три його члени. В середньому вона приймає до розгляду близько десяти відсотків скарг від щорічної їх кількості. У тих країнах, де конституційний контроль здійснюється загальними судами, відповідні питання розглядаються на основі звичайних норм судочинства.

Рішення органів, які здійснюють конституційний контроль, мають різний характер і юридичні наслідки. Зокрема, законодавчі акти, визнані органами конституційної юстиції неконституційними, скасовуються. Самі ж рішення цих органів є остаточними. У Польщі та Румунії рішення органів конституційного контролю щодо конституційності законодавчих актів можуть бути скасовані за результатами голосування в нижній палаті і в обох палатах парламенту відповідно. Для цього потрібна кваліфікована більшість голосів.

У переважній більшості країн, де прийнята американська модель організації конституційного контролю, відповідні рішення віднесені тільки до конкретних судових справ. Суди тут не анулюють закони, але, визнаючи їх неконституційними, відмовляються ці закони застосовувати. У США, якщо верховний суд визнав той чи інший закон або (що буває набагато частіше) окремі його положення неконституційними, останні не можуть бути застосовані жодним судом. Тим самим положення закону, не будучи скасованими юридичне, втрачають силу фактично.

У цілому слід зазначити, що конституційний контроль у зарубіжних країнах визнаний як одна з реалій їхнього державно-політичного життя. Він покликаний забезпечити виконання приписів основного закону. При цьому найсуттєвішого значення набувають якості самої конституції, зокрема чіткість і визначеність її положень.

*Лекція підготовлена доцентом кафедри державного будівництва  
Гринчак А.А.*