

УДК 342

**М. М. Ключев**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Донецького державного університету управління

### РОЛЬ І МІСЦЕ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУТІВ

*На основі розгляду тенденцій розвитку конституційного контролю в системі державних інститутів різних моделей органів влади зарубіжних країн виокремлено їхню роль і місце в забезпеченні безпеки країни.*

**Ключові слова:** конституційний контроль; система державних інститутів; державна влада; конституційний суд; моделі органів влади.

*The article is based on the consideration of constitutional development trends in state institutions in various models of government foreign countries singled out their role and position in providing security.*

**Key words:** constitutional control; the public institutions; government; constitutional court; the model of government.

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Необхідність конституційного контролю обумовлена передусім ієрархічністю правових норм, яка, у свою чергу, залежить переважно від ієрархічності в системі органів влади, кожен з яких може приймати нормативні акти тільки в межах своєї компетенції, причому вони не можуть суперечити актам органів вищого рівня.

Органи конституційного контролю і правосуддя сприяють стабільності соціальної системи, передусім забезпечуючи верховенство Конституції, її пряму дію, неупереджено вирішують правові колізії та спори в системі державних органів і, що не менш важливо, гарантують правове врегулювання політичних конфліктів у суспільстві.

Конституційний контроль і правосуддя – це також стимул до постійного вдосконалення системи державної влади і гармонізації громадських стосунків, що динамічно змінюються. Формуються нова культура державного мислення та правова свідомість, тому слід розглянути тенденції розвитку конституційного контролю в системі державних інститутів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). У юридичній літературі висловлюється думка, що органи конституційного контролю не належать до жодної з гілок влади, це особлива, четверта гілка – контрольна [1, 84]. Зокрема, французький конституціоналіст Л. Фаворо вважає: “Нині в більшості країн, що прийняли кельзенівську модель, визнається, що конституційне правосуддя перебуває поза трьома гілками влади, забезпечуючи дотримання ними своїх повноважень” [2, 16]. На думку Б. С. Ебзєєва, конституційний суд, з одного боку, – це судовий орган, а з іншого – один із найвищих державних органів, що самостійно і незалежно діє [3, 248]. В. С. Чиркін наголошує: “На відміну від відомчого та адміністративного контролю, який ведеться органами, що здійснюють і інші функції, інститути контрольної влади займають самостійне і особливе місце, що отримало помітне вираження в законодавстві. Цей демократичний інститут відіграє серйозну превентивну роль, коли, діючи чітко, спонукає не тільки органи державної влади, а й кожного члена суспільства до правових, конституційних дій” [4, 17].

© М. М. Ключев, 2013

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання) – розглянути тенденції розвитку конституційного контролю в системі державних інститутів різних моделей органів влади зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Органи конституційного правосуддя, виконуючи політичні рішення, навіть виражені в законі, поважають глибинні цінності та інтереси суспільства. При цьому вони сприяють розвитку таких тенденцій у правовому регулюванні суспільних відносин, які не суперечать корінним соціальним інтересам, загальним принципам права, і разом з тим очищають правове поле від “шкідливих бур’янів”, тобто неправових, неконституційних норм.

Встановлення в будь-якій державі міцного правопорядку неможливе без чіткого дотримання режиму конституційної законності, наявності ефективних правових засобів охорони Конституції, забезпечення її виконання всіма суб’єктами права і тісної взаємодії всіх гілок державної влади в цьому процесі.

Конституційний контроль – система відносин між органами державної влади, де суб’єкти, які здійснюють контроль (парламент, глава держави, конституційний суд), можуть приймати остаточне рішення щодо спірного питання, а також скасовувати (анулювати) акти, визнані неконституційними.

Судовий конституційний контроль, як це зрозуміло з самої його назви, здійснюють лише органи судової влади (загальної або спеціальної юрисдикції залежно від моделі правової охорони Конституції країни).

Характеризуючи судовий конституційний контроль разом із загальним контролем як організаційно-правовою формою діяльності держави та іншими формами конституційного контролю, Ж. І. Овсепян виокремлює такі його особливості:

- 1) цей різновид інституту соціального, державного контролю здійснюють постійні органи держави;
- 2) це форма державного контролю, побудована на професійній основі, причому вища серед спеціалізованих форм контрольної діяльності;
- 3) судовий конституційний контроль – контрольна правоохоронна діяльність, що ґрунтується на переважанні юрисдикційних способів;
- 4) порівняно із загальним державним контролем судовий конституційний контроль поширюється не тільки на сферу управління, але, передусім, охоплює нормотворчість і законодавчу діяльність;
- 5) це спеціалізований механізм охорони нормативного акта вищої юридичної сили – Конституції держави;
- 6) це вища (після парламентської і референдуму) форма конституційного контролю [5, 45–46].

Конституційна юстиція передбачає діяльність щодо забезпечення верховенства Конституції, захист прав і свобод особи, вирішення конфліктів між гілками державної влади, яку здійснюють у рамках особливої судової процедури не тільки конституційні суди, а й органи загальної та арбітражної юрисдикції [6, 7].

Дедалі поширенішим стає термін “конституційне правосуддя”. Зазвичай його вважають синонімом судового конституційного контролю або конституційної юстиції [2, 160; 7, 29; 8, 14], хоча деякі автори, навпаки, заперечують окремі аспекти інтерпретації цього поняття [9, 145].

Як правило, термін “конституційне правосуддя” тлумачать як особливу систему законодавства, що регулює особливий статус конституційних судів у судовій системі країни, особливу юридичну природу їх актів, а головне – особливу судово-процесуальну форму спрямованості правосуддя з питань конституційного контролю.

Суди загальної юрисдикції (в тих країнах, де вони уповноважені здійснювати функції конституційного контролю) діють відповідно до звичайної судової процедури під час розгляду конкретних справ. Несудові органи (типу конституційних рад) у своїй діяльності можуть застосовувати особливу, іноді спрощену процедуру. А спеціальні конституційні суди мають спеціальну конституційну юрисдикцію, що здійснюється за допомогою самостійного судочинства – конституційного.

Як зазначає М. В. Вітрук, судова конституційна юрисдикція і відповідне конституційне судочинство становлять конституційну юстицію, тобто конституційне правосуддя. “Конституційне правосуддя, – підкреслює він, – являє собою синтез, сплав двох начал – сутності конституційного контролю та форми правосуддя, в результаті чого ми маємо справу з самостійним видом державно-владної діяльності у спеціалізованій формі конституційного правосуддя” [7, 29–30].

Наскільки конституційний контроль міститься в центрі всієї системи контролю за законністю, настільки конституційне правосуддя міститься в центрі системи органів конституційного контролю. Включення державою у свою правову систему інституту конституційного правосуддя свідчить про те, що доцільніше надати повноваження щодо застосування рішень у конституційно-правовій сфері (якщо виникають складні колізії) спеціалізованим установам, що стоять вище звичайних судів, оскільки вирішення таких питань може виявитися не під силу судам загальної юрисдикції [10, 3].

Конституційне правосуддя – важливий атрибут сучасного демократичного конституційного устрою. Без нього неможливо підтримувати конституційну законність, а значить і законність у цілому. Конституційний судовий контроль забезпечує функціонування конституції держави як безпосередньо чинного права. Без ефективного конституційного контролю основний закон країни приречений залишатися не більше ніж спільною декларацією принципів і намірів.

Існують різні способи класифікації сформованих моделей конституційного контролю в різних країнах. Так, деякі автори, наприклад М. А. Нудель, виділяють чотири групи країн із різними системами органів конституційного контролю і нагляду:

- 1) країни, в яких конституційність правових актів можуть перевіряти суди загальної юрисдикції від нижчих до вищих інстанцій (США, Аргентина, Данія, Японія);
- 2) країни, де визнати закон неконституційним може лише Верховний суд держави (Австралія, Болівія, Індія, Швейцарія);
- 3) країни, в яких створено спеціальні конституційні суди (Австрія, ФРН, Кіпр, Туреччина);
- 4) країни, де конституційний контроль здійснює спеціальний орган несудового характеру (наприклад, Конституційна рада у Франції) [11, 51–53].

За більш загальною класифікацією вирізняємо дві системи конституційного контролю: американську (англо-саксонську), коли захист конституції здійснюється судами загальної юрисдикції, та європейську (континентальну) – конституційний контроль виокремлюється із загального правосуддя і стає головним обов'язком спеціалізованого органу – конституційного суду. У функціональному аспекті в літературі ці моделі слушно називають дифузною і концентрованою відповідно [12, 260–284].

Інституційна диференціація “американської” і “європейської” моделей конституційного контролю стає дедалі умовнішою. Чітко ідентифікувати відповідну модель конституційного контролю можна завдяки цілком об'єктивним причинам, безпосередньо пов'язаним із реалізацією конституційних принципів становлення громадянського суспільства і формування демократичної правової держави, що свідчить про суттєве зростання ролі судових інститутів.

Унаслідок таких тенденцій виникла “гібридна”, або змішана, модель конституційного контролю, що поєднує ознаки традиційних систем судового захисту конституції, основних прав, свобод і законних інтересів громадян. На підставі проведення порівняльно-правового аналізу робимо висновок: “змішана” модель конституційного контролю (Греція, Португа-

лія) – структура органів конституційного контролю з елементами “європейської” та “американської” (традиційної) систем конституційної юстиції, де функції спеціалізованого контролю здійснюються кількома органами відповідно до нормативних правових актів різного походження [2, 164].

Розуміння потреби створити особливі контрольні публічні інститути було поступовим: наочним прикладом служили механізми конституційного контролю, що протягом тривалого часу діяли в Сполучених Штатах Америки, в основі яких лежала система судів загальної юрисдикції. Так, конституційний контроль у США ґрунтується на звичаї, він не має законодавчої основи, але визнається найважливішим принципом конституційної системи. Верховний суд США має право перевіряти конституційність законів тільки під час розгляду конкретної справи (так званий конкретний нагляд, що відрізняється від абстрактного, здійснюваного багатьма країнами незалежно від наявності конкретного спору). Мета перевірки – охорона конституційних прав і свобод тієї чи іншої людини, якщо якимось правом зачіпається тим чи іншим законом. Верховний суд США не робить попередніх висновків щодо розглянутих Конгресом законопроектів (такий інститут, однак, існує в деяких штатах).

Проте під час таких суперечливих за своїм характером і змістом процесів розвитку ідей конституційної юстиції, їх практичної реалізації в багатьох країнах романо-германської (континентальної) правової сім’ї, в Західній Європі виникла принципово інша, порівняно з північноамериканською, “європейська” (або австрійська, адже традиційний Конституційний суд уперше виник в Австрії) модель конституційного контролю та конституційного правосуддя. Наприклад, Федеральний Конституційний суд Німеччини уповноважений вирішувати питання відповідності законів і судових рішень Конституції ФРН. Основний Закон Німеччини дозволяє судові скасовувати прийняті в належному демократичному порядку закони, якщо вони суперечать Конституції. Заяви мають право подавати органи влади, федеральний президент, бундестаг і бундесрат або їх частини – депутати чи фракції, федеральний та земельні уряди. Основний Закон наділяє правом подавати “конституційну скаргу” і окремого громадянина. Найважливіше повноваження Конституційного суду Італії – контроль за конституційністю законів та актів, що мають силу закону. Такий контроль може бути попереднім і наступним. Крім того, Конституційний суд розглядає спори про компетенцію, які можуть виникнути між парламентом і урядом, главою держави і парламентом, органами судової влади та урядом, а також між державою і областями або між областями. Орган конституційного контролю Франції – Конституційна рада. Його функції нагадують функції конституційного суду в інших країнах. Наприклад, Рада не може скасувати чинний закон – вона може винести судження про неконституційність законопроекту або щойно прийнятого закону, а також оскарженого і того, що після промугляції не набув чинності.

Слід зазначити, що інтерпретувати політико-правовий статус, організаційну структуру і юрисдикцію органів конституційного контролю щодо Європи в цілому як щось виключно ідентичне, позбавлене своєрідності, регіональних або національних особливостей, не зовсім коректно як з наукового, так і з практичного погляду. Для окремих держав значну роль мав статус, реальне місце в державно-політичній системі, рівень інституційної та функціональної автономності, незалежності та авторитет судової влади загалом. Оскільки ці критерії об’єктивно неможливо реалізувати належним чином (не кажучи вже про обсяг) без урахування історичних особливостей і національних традицій, рівня правосвідомості окремих громадян і правової культури суспільства, тієї чи іншої форми політичного режиму (“традиційність” та “буденність” якого часто не сприймалися в контексті тоталітаризму і недемократичності).

Кожна модель судового конституційного контролю має свої переваги і недоліки. До недоліків дифузійної моделі в різних джерелах зараховують такі обставини: інцидентний порядок вирішення конституційних питань; початок процедури конституційного провадження тільки за ініціативою приватних осіб; тривалість судочинства; обов’язковість рішення лише

для сторін і складність надання рішенням загальнообов'язкової сили; можливість суперечливого тлумачення конституції різними судами; неможливість попереднього конституційного контролю; судді не є фахівцями у галузі конституційного права.

У свою чергу, головні переваги дифузійної моделі такі: її цілісніший характер; участь усієї судової влади, всього суддівського корпусу у вирішенні конституційно-правових питань, а також розгляд більшої кількості справ.

Значний недолік концентрованої системи судового конституційного контролю – відсутність процедури оскарження. Однак ця модель має й низку переваг: зокрема дозволяє вирішувати конституційно-правові питання безвідносно до конкретної справи, використовувати різні процедури конституційного провадження, формулювати загальнообов'язкові рішення, що виносяться кваліфікованими суддями.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, всі суб'єкти державної влади мають контролюватися щодо дотримання конституції. Конституційний контроль передбачає діяльність уповноважених органів державної влади (посадових осіб) щодо встановлення, підтримання, зміцнення і відновлення конституційного порядку. Вони перевіряють на відповідність конституції правові акти, дії спеціальних суб'єктів публічної влади, а за необхідності – припиняють конституційні порушення та притягують винних до конституційної відповідальності. Завдання конституційного контролю – відновлення “втраченого” справжнього сенсу норм конституції, коректування відповідно до вимог конституції нормативних актів і дій представників вищих органів влади, що для виконання своїх конституційних обов'язків мають спеціальний конституційно-правовий статус.

Конституційний контроль складається з трьох стадій. На першій стадії (отримання інформації, її реєстрація та дослідження) відбувається підготовка до прийняття рішення, тобто підготовка застосування матеріальних охоронних конституційних норм. На другій, основній, стадії приймається рішення та контролюється його виконання: застосовуються матеріальні охоронні конституційні норми. Третя стадія – реальне відновлення порушеного конституційного порядку. Для суспільства і конкретної особи саме реалізація третьої стадії найважливіша, оскільки вже за наявності порушення формальна реалізація перших двох стадій не дає гарантії, що фактичні правовідносини буде відновлено відповідно до норм конституції.

Виходячи з результатів проведеного дослідження, бачимо необхідність формування механізму конституційного контролю як сукупності взаємопов'язаних правових елементів, службовців, забезпечення реалізації матеріальних конституційних норм охоронного характеру в системі державних інститутів, які передбачають певні юридичні наслідки у вигляді встановлення, зміцнення, підтримки або відновлення конституційного порядку для безпеки держави.

### Список використаних джерел:

1. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного права : учебник / Чиркин В. Е. – М., 1997. – 352 с.
2. Сравнительное конституционное право / ред. А. Й. Ковир, В. Е. Чиркин, Ю. К. Юдин. – М. : Манускрипт, 1996. – 165 с.
3. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учебное пособие для вузов / Эбзеев Б. С. – М. : Закон и право ; Юнити, 1996. – 349 с.
4. Арутюнян Г. Г. Конституционный Суд в системе государственной власти (сравнительный анализ) / Арутюнян Г. Г. – Ереван : Нжар, 1999. – 238 с.
5. Овсепян Ж. И. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Правовая защита конституций / Овсепян Ж. И. – Ростов-на-Дону : Литера-Д, 1992. – 320 с.

6. Белкин А. А. Пространство конституционной юстиции / А. А. Белкин // Правоведение. – 1993. – № 2. – С. 7–17.
7. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учебное пособие для вузов / Н. В. Витрук. – М. : Закон и право; ЮНИТИ, 1998. – 180 с.
8. Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации : учебное пособие для вузов / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : БЕК, 1998. – 462 с.
9. Ржевский В. А. Судебная власть в Российской Федерации: Конституционные основы организации и деятельности / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова – М. : Юрист, 1998. – 216 с.
10. Штайнбергер Г. Модели конституционной юрисдикции. Европейская Комиссия за демократию через право. / Штайнбергер Г. – Страсбург: Изд-во Совета Европы, 1994. – 3 с.
11. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. / Нудель М. А. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
12. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції / Шевчук С. – Харків, 2002. – С. 260–284.