

УДК 342.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.14>

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ЛЕГІТИМНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Щербанюк О.В.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
<https://orcid.org/0000-0002-1307-2535>

Бзова Л.Г.,

PhD, асистент кафедри процесуального права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
<https://orcid.org/0000-0003-3143-4904>

Щербанюк О.В., Бзова Л.Г. Сучасні аспекти легітимності конституційного контролю в країнах Європи.

Конституційному праві завжди вдавалося порушувати питання, для яких неможливо знайти загальноновизнане рішення. Їх природа може бути різною, але в кожному випадку має місце конфлікт (якщо не сказати, колізія) між суперечливими принципами та цінностями. Такі конфлікти виникають, зокрема, коли різні галузі права та/або політична теорія збігаються. Одним із найвідоміших прикладів є нинішня дискусія щодо легітимності конституційного контролю. Основна суперечка виникає через різні точки зору «конституційних позитивістів», які бачать Конституцію як «основну норму» (основний закон), і «парламентські демократи», які більш схильні погоджуватися на переважання демократично обраної більшості. Хоча ідея про те, що більшість – незважаючи на їхню демократичну легітимність – має бути підпорядкована дотриманню основоположних правил, закріплених у Конституції, є переконливою, однак її слабкість полягає в її інституційному вимірі: ефективний контроль за законодавчими актами може здійснювати лише судова влада, тобто влада, яка позбавлена прямої демократичної легітимності. Конституційне право перебуває в постійному розвитку: кількість країн, які погодилися запровадити ту чи іншу форму конституційного контролю, зростає з десятиріччя в десятиліття. Також зрозуміло, що саме здійснення конституційного контролю дуже рідко призводить до конфліктів, які можуть знищити демократичний характер держави. Легітимність конституційного контролю підтверджується діями як судів, так і парламенту. Досвід різних країн Центральної та Східної Європи показує, що в різних випадках парламентська більшість намагалася запровадити заходи, які не були сумісні ні з європейськими стандартами прав людини, ні з політичною порядністю.

Ключові слова: конституційний контроль, легітимність, законодавчі акти, конституційне правосуддя

Shcherbanyuk O., Bzova L. Modern aspects of the legitimacy of constitutional control in European countries.

Constitutional law has always managed to raise issues for which it is impossible to find a universally recognized solution. Their nature may be different, but in each case there is a conflict (if not to say, a collision) between conflicting principles and values. Such conflicts arise, in particular, when different fields of law and/or political theory overlap. One of the most famous examples is the current debate over the legitimacy of constitutional review. The main dispute arises due to the different points of view of «constitutional positivists», who see the Constitution as a «basic norm» (basic law), and «parliamentary democrats», who are more inclined to agree to the predominance of a democratically elected majority. Although the idea that the majority – despite their democratic legitimacy – should be subject to the fundamental rules enshrined in the Constitution is convincing, its weakness lies in its institutional dimension: effective control over legislative acts can only be exercised by the judiciary, i.e. the government, which lacks direct democratic legitimacy. Constitutional law is in constant development: the number of countries that have agreed to introduce one or another form of constitutional control grows from decade to decade. It is also clear that the exercise of constitutional control very rarely leads to conflicts that can destroy the democratic nature of the state. The legitimacy of constitutional control is confirmed by the actions of both the courts and the parliament. The experience of various Central and Eastern European countries shows that in various cases the parliamentary majority tried to introduce measures that were not compatible

with European human rights standards or political decency.

Key words: constitutional control, legitimacy, legislative acts, constitutional justice

Постановка проблеми. Конституційному праву завжди вдавалося порушувати питання, для яких неможливо знайти загальновизнане рішення. Їх природа може бути різною, але в кожному випадку має місце конфлікт (якщо не сказати, колізія) між суперечливими принципами та цінностями. Такі конфлікти виникають, зокрема, коли різні галузі права та/або політична теорія збігаються. Одним із найвідоміших прикладів є нинішня дискусія щодо легітимності конституційного контролю. Основна дискусія виникає через різні точки зору «конституційних позитивістів», які розуміють Конституцію як «основну норму» (основний закон), і «парламентські демократи», які більш схильні погоджуватися на переважання демократично обраної більшості. Хоча ідея про те, що більшість – незважаючи на їхню демократичну легітимність – має бути підпорядкована дотриманню основоположних правил, закріплених у Конституції, є переконливою, однак її слабкість полягає в її інституційному вимірі: ефективний контроль за законодавчими актами може здійснювати лише судова влада, тобто влада, яка позбавлена прямої демократичної легітимності. Конституційне право перебуває в постійному розвитку: кількість країн, які погодилися запровадити ту чи іншу форму конституційного контролю, зростає. Легітимність конституційного контролю підтверджується діями як судів, так і парламенту. Досвід різних країн Центральної та Східної Європи засвідчує, що в різних випадках парламентська більшість намагалася запровадити заходи, які не були сумісні ні з європейськими стандартами прав людини, ні з політичною порядністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. З 1986 року та перших рішень Конституційного суду Польщі конституційний контроль запровадився в більшості держав Центральної та Східної Європи, а також у країнах колишнього Радянського Союзу. У загальних рисах ці зміни можна підсумувати трьома спостереженнями:

1. У більшості держав конституційний контроль довірено конституційному суду, окремому від звичайної судової системи, і створеному для цієї мети. Лише у виняткових випадках (Естонія) воно покладається на традиційний верховний суд. Іншими словами, «нові демократії» перейняли модель концентрованого контролю Кельзена.

2. Юрисдикція та повноваження більшості цих нових судів, як правило, імітують західні інституції, головним джерелом натхнення для яких є Конституційний суд Німеччини. Таким чином, ці суди мають повну юрисдикцію переглядати закони, прийняті парламентом, і мають «останнє сло-

во» у вилученні неконституційного закону з правової системи.

3. Конституційні судді, як правило, призначаються на визначений термін парламентом або згідно з процедурою за участю парламенту. Іншими словами, на відміну від звичайних суддів (і як більшість конституційних суддів у Західній Європі), вони залишаються більш тісно пов'язаними з політичними гілками держави.

У деяких країнах судам вдалося визнати їх незалежність і взяти на себе помітну роль у відносинах з іншими гілками влади. В інших випадках суди виявилися більш обережними (або менш щасливими) і мали менше можливостей стримувати політичні прагнення парламентської більшості. Нарешті, в інших державах, навіть якщо конституційні суди формально існують, вони ще не втручалися в політичну реальність. Однак є низка країн, у яких конституційний контроль можна вважати успішним. І хоча політичні та інтелектуальні еліти визнали існування Конституційного Суду як постійного елемента системи, це не означає, що легітимність цього Суду не ставиться під сумнів. Ця дискусія розвивається на двох, іноді окремих, рівнях: на рівні політиків, чия критика або підтримка конституційного правосуддя значною мірою залежить від їхніх останніх «перемог» або «поразок» перед Судом, і на рівні доктрини та суддів [1], чия дискусія зосереджена більшою мірою на абстрактних принципах і цінностях. Їхні думки далеко не збігаються, і всі регулярно посилаються на аргумент «контрбільшості». Проте здається, що вчення цих «нових європейських демократій» (або принаймні тих, які є насправді), надають додаткові аргументи на користь існування потужних конституційних судів, тобто повністю відокремлених від політичної влади, і маючи останнє слово в скасуванні неконституційних законів.

Контроль здійснюється як над законами, так і над будь-якими актами (адміністративними актами, міжнародними конвенціями тощо). Тим не менш, у Франції контроль за конвенційністю законів здійснюють адміністративні та судові судді, а не конституційний суддя. Крім того, у 1971 році своїм рішенням про свободу асоціації Конституційна рада поширила свій контроль на преамбулу Конституції, а не лише на статтю 34, а отже на «фундаментальні принципи, визнані законами Республіки» та принципи «особливо необхідні в наш час». У Франції контроль є обов'язковим для органічних законів і регламентів, але необов'язковим для звичайних законів і міжнародних зобов'язань.

У доктрині конституційного права «контроль» визначається як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і здійснення корективів у тому разі, якщо досягнуті результати суттє-

во відрізняються від установлених критеріїв [2, с. 293]. Функція контролю не тільки забезпечує законність, дотримання обов'язкових вимог, а й передбачає проведення перевірки на предмет досягнення закладеної в правовій нормі моделі, а також аналіз фактичного стану виконання встановлених нормою правил поведінки, отриманих результатів.

Легітимність конституційного контролю підтверджується діями як судів, так і парламенту. Досвід різних країн Центральної та Східної Європи показує, що в різних випадках парламентська більшість намагалася запровадити заходи, які не були сумісні ні з європейськими стандартами прав людини, ні з політичною порядністю. Таким чином, оцінка помилок парламенту та судів показує, що останні виявили більшу доброзичливість щодо прав людини та демократичних цінностей.

І. Сліденко зазначає, що конституційний контроль спеціалізованим механізмом, системою забезпечення конституції як нормативно-правового акта вищої юридичної сили, різновидом контролю як відповідної функції [3, с. 74]. Конституційний контроль також може бути попереднім (a priori) і подальшим (a posteriori). Ця класифікація пов'язана зі стадією прийняття акту, закону, де відправною точкою є його вступ в силу. При попередньому конституційному контролю акти піддаються перевірці після їх прийняття, але до офіційного вступу в силу. Для актів парламенту (законів) це означає, що попередній контроль здійснюється на стадії промульгації.

Писані конституції користуються юридичним верховенством і структурують державу, закріплюючи найважливіші фундаментальні права та обов'язки в певний час і в певному місці. Конституції, крім того, що є першоосновою державного правопорядку, становлять першоджерело – норми норм для всіх інших наступних. Контроль правових актів відбувається через контроль конституційності або контроль законності. Контроль конституційності охоплює державні нормативні акти, тоді як ненормативні, публічні та приватні акти контролюються шляхом перевірки відповідності нормативним видам, що походять від держави.

У нашій системі також можна виділити превентивний і репресивний контроль. Превентивний контроль здійснюється в процесі розробки законодавства. Там мета полягає в тому, щоб запобігти тому, щоб ця, зрештою, неконституційна норма стала частиною правової системи. Репресивний контроль відбувається з моменту прийняття закону. Після прийняття закону, з санкцією чи без неї, і опублікування, закон може бути предметом конституційної вимоги. І в цьому контролі ми маємо два критерії: дифузний і концентрований.

При дифузному контролі зацікавлена сторона буде доводити неконституційність закону, а суддя, визнаючи це, виключатиме можливість засто-

сування розглянутої норми в конкретній справі. Таким чином, наслідки є *inter partes*. Правило, яке вважається неконституційним, залишатиметься в силі, за винятком цього конкретного випадку.

Контролю за конституційністю підлягають: зміни до Конституції, додаткові закони, звичайні закони, делеговані закони, тимчасові заходи, законодавчі укази, постанови, міжнародні договори та інші нормативні акти загального та абстрактного характеру. Що стосується обов'язкового прецеденту, оскільки він має власну процедуру перегляду, техніка судового перегляду не буде використана проти нього.

У сфері своєї практичної реалізації превентивний контроль має місце на стадіях, які є пов'язаними з підготовкою й розглядом законопроектів. Він передбачений конституціями таких держав як Румунія, Франція, Італія, Угорщина, Польща. Наприклад, у ст. 61 Конституції Франції зазначено: «Органічні закони до їх промульгації та регламенту палат Парламенту до їх застосування повинні бути надані до Конституційної ради, яка виносить рішення про їх відповідність Конституції».

Репресивний контроль за конституційністю здійснюється після завершення законодавчого процесу. Це контроль, який здійснюється після видання закону чи нормативного акта, навіть у період «*vacatio legis*». Усі судді, аналізуючи конкретну справу, здійснюють цей контроль. І, абстрактно, до органу конституційного контролю все ще можна подати позов для обговорення лише питання про неконституційність нормативних актів і законодавчих упущень.

Що стосується органів, відповідальних за здійснення контролю за конституційністю, то в доктрині представлена така класифікація:

1. Система судового контролю: її здійснює орган, який є частиною структури судової влади. Ця система з'явилася в Сполучених Штатах Америки в 1803 році, згідно з судовим рішенням під назвою «Марбері Х Медсон», коли Верховний суд США визнав існування «судового контролю», тобто судового контролю конституційності, можливість для судової влади визнавати недійсними конституційні акти інших держав.

2. Система політичного контролю або Австрійська матрична система: це здійснюється органами, які не входять до структури жодної з трьох влад. В Італії таким органом є «Конституційний суд», а у Франції — «Конституційна рада». Ця система, розроблена Гансом Кельзенем і вперше прийнята в Австрії в 1920 році, зараз дотримується більшість європейських країн. Таким чином, контроль за конституційністю покладено на автономний Конституційний суд, відокремлений від інших держав.

3. Змішана система контролю: це здійснюється несудовими органами та судовими органами, залежно від типу ситуації. Він прийнятий у Швейцарії

рії. Дійсно, перевірка конституційності федеральних законів Швейцарії здійснюється автономним Конституційним судом, а перевірка кантональних законів (які є еквівалентними нашим державним законам) – судовою владою.

Контроль конституційності характеризується як механізм корекції, наявний у даній правовій системі, що складається із системи перевірки відповідності акта Конституції.

Висновки. Конституційний контроль має чітко виражений державно-правовий характер, оскільки є специфічною діяльністю державних органів, наділених спеціальною компетенцією, яка здійснюється за суворо визначеною процедурою і полягає у перевірці, виявленні, констатації та усуненні невідповідностей конституції законів, інших нормативних актів, а також дій (бездіяльності)

органів публічної влади, організацій або громадських об'єднань та винесення на цій підставі рішень, що мають загальнообов'язковий і остаточний за своїм юридичними наслідками характер.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. M. Verdussen, *Les douze juges. La légitimité de la Cour constitutionnelle*, Labor, Bruxelles, 2004, p. 95.
2. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.
3. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів: монографія. Київ : Істина, 2010. 624 с.