



## КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ольга Лотюк,

*доцент кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**Постановка проблеми.** Інститут конституційного контролю дуже тісно пов'язаний з тлумаченням та формою змін конституції. Розвиток інституту конституційного контролю підкреслює значення конституції, як акту, який встановлює фундамент будь якої держави, а саме: основи правового становища особи, структуру та взаємовідносини державних органів, форму правління та територіального устрою, основи правого становища держави на міжнародній арені.

Важливість суспільних відносин, що регулюються Конституцією, необхідність забезпечення її юридичного верховенства в системі джерел права потребують і особливої правової охорони Основного закону. Правова охорона конституції будь якої держави повинна бути направлена, перш за все, на досягнення стабільності суспільного та державного ладу, правового статусу особи, на неухильне виконання конституційних приписів всіма суб'єктами конституційного права.

В зв'язку з цим в числі актуальних теоретичних і практичних проблем конституційного права важливого значення набуває визначення місця і ролі конституційного контролю в державно — правовому механізмі, послідовне утвердження все

більш збалансованих взаємовідносин між всіма гілками влади.

Як правило, механізм забезпечення юридичного верховенства Конституції прийнято співвідносити з чинними в структурі вищих владних інститутів держави спеціалізованими та неспеціалізованими органами, які здійснюють контроль та нагляд за її дотриманням і покликаних не допустити застосування законів та інших правових актів, що суперечать Конституції. Особливу роль в цьому процесі покликани відігравати суди.

В зв'язку з певними особливостями, в тому числі і теоретичного характеру, правової охорони конституції і конституційного контролю, що склалися в країнах з традиційно стійкими демократичними інститутами, вони представляють для нас значний інтерес.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Проблема правової охорони конституції та видів конституційного контролю набула актуальності з часу появи перших конституційних актів. І завжди була в полі зору дослідників. На початку ХХ століття найбільшу увагу цій проблематиці в своїх працях приділили Г.Кельзен і К.Ейзенман, К. Хессе. Вплив законодавства інших країн на законодавство України завжди до-



сліджувався вітчизняними науковцями, і проблеми правової охорони конституції розглядаються в працях А.З. Георгіци, В.Ф. Погорілка, В.О. Ріяки, Ю.М. Тодики, Н.Г. Шукліної, Є.В. Черняк, В.М. Шаповала. Значну увагу вказаній проблематиці приділяють російські дослідники, такі як С.В. Боботов, А.А. Клишас, В.В. Маклаков, А.Н. Медушевский, А.А. Мишин, В.Е. Чиркин та інші.

**Мета статті.** Дослідити інститут конституційного контролю в зарубіжних країнах, акцентувати увагу на особливій ролі судових установ в сфері охорони Конституції. Розглянути особливості здійснення конституційного контролю в окремих зарубіжних країнах і на підставі аналізу законодавства таких країн, як США, Франція, ФРН, Швейцарія, Аргентина, Чілі, виділити чотири базові моделі конституційного контролю в зарубіжних країнах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Як відомо, необхідність правової охорони Конституції пов'язана з тим, що вона закріплює основи організації та функціонування держави і суспільства, регулює механізм влади, систематизує політику — правові процеси, встановлює норми поведінки суб'єктів державно — правових відносин, забезпечує конституювання держави, основних елементів політичної системи. [4, с.288]

Світова конституційна доктрина виходить і з припущення про те, що норми конституції володіють вищою юридичною силою. Саме з цього посилення розвивається концепція правової охорони конституції, згідно з якою будь-яка нормотворча діяльність у державі повинна здійснюватись відповідно до конституції. Верховенство конституції в

правовій системі держави означає ієрархічну підпорядкованість

Необхідність у правовій охороні конституції викликана ще й тим, що суб'єкти конституційно — правових відносин, насамперед, органи державної влади і політики, намагаючись досягнення своїх цілей, не завжди турбуються про дотримання правових, у тому числі конституційних обмежень.

Правова охорона конституції може здійснюватись як правовими, так і не правовими засобами, що іноді прямо передбачено в основному законі. Так, конституції Словаччини, ФРН закріплюють право народу на опір неконституційній владі. Дотриманню конституції сприяють відносини субординації в системі державних органів, механізм розподілу влад, діяльність засобів масової інформації, наявність розгалуженої системи політичних партій, громадських організацій, тощо [1, с.75].

Однак, вирішальними все ж таки є правові засоби захисту, які забезпечують дотримання конституції, її стабільність. Існують різні погляди щодо того, з яких елементів складається механізм правової охорони конституції. Аналіз сучасних конституцій свідчить, що найбільш характерними є положення про главу держави як гаранта конституції, про його обов'язки наглядати за її дотриманням (ст.80 конституції РФ, ст.56 Основного закону ФРН.) Значними повноваженнями щодо контролю за дотриманням конституції в процесі її застосування виконавчою владою володіє парламент, який здійснює їх у багатоманітних формах. Зокрема, шляхом контролю за делегованим законодавством, за допомогою спеціальних органів, утворених при парламентських устано-



вах. Захист конституції здійснюють правоохоронні органи: загальні і спеціальні суди, прокуратура, омбудсман. Деякі автори виділяють серед правових засобів охорони Основного закону превентивні і репресивні гарантії, такі як позбавлення основних політичних прав, можливість заборони політичних партій, інститут надзвичайного стану, тощо [1, с.76].

Але, як би не вирішувалось питання окремими авторами, у більшості держав виділяється спеціальний вид юридичної діяльності, сутність якого полягає в тому, щоб забезпечити верховенство Основного закону.

Становлення конституційного права починалось з того, що конституційне право декларувалось, в першу чергу, як право політичне. В результаті еволюції, майже всі країни світу мають практику судового контролю щодо питань Конституції, який оформлюється в інститут конституційного контролю. Саме за допомогою цього інституту забезпечується застосування норм Конституції в суспільні відносини. Верховенство Конституції в національному праві в умовах демократичного суспільства породжує встановлення інституту Конституційної юрисдикції, як неодмінного атрибуту демократичної системи.

Проголошення конституції основним і верховним законом є декларацією, до тих пір, поки не існує інституту конституційного контролю.

В зарубіжній літературі конституційне правосуддя визначається як діяльність судових органів, яка полягає у розгляді справ, предметом яких є конституційно — правові питання, пов'язані із забезпеченням конституції державними органами. І

в прийнятті ухвал, що тягнуть за собою правові наслідки [6, с.98].

Конституційний контроль — це судовий контроль в сфері політичних відносин суспільства і в зв'язку з цим він має суттєві відмінності від звичайного судочинства. Конституційний контроль є правовий і має політичні наслідки.

Інститут конституційного контролю на сучасному етапі охоплює дуже різноманітну практику, яка зводиться до чотирьох базових моделей:

Американська, Швейцарська, Німецька та Французька.

Вважається що сама ідея з'явилась на початку 17 ст. у Великобританії і була пов'язана із діяльністю таємної ради, яка визнавала закони легіслатур (законодавчих зборів) колоній недійсними, якщо вони суперечили законам англійського парламенту. Але, як відомо, конституційний контроль у сучасному розумінні у перше виник у США. [1, с.78] Виник він не на основі конституції, а на основі судових прецедентів.

Відмінні риси Американської моделі:

- Контроль за конституційністю актів має універсальний характер. Він здійснюється відносно законів, а також будь яких інших нормативних актів, що приймаються на всіх рівнях влади. Таким що суперечить конституції може бути визнаний будь який акт або дія, заснована на правових нормах, яка порушує "належну правову природу" [3, с.26].
- Правом здійснення конституційного контролю володіє будь-який суд федерації чи штатів без будь-яких виключень при роз-



гляді будь якої справи, що стосується захисту законних інтересів громадян. (Оскільки, в США діє правило, відповідно до якого суду забороняється застосовувати норму закону, що суперечить конституції).

- Контроль за дотриманням норм конституції має казуальний характер. Його здійснення пов'язано з розглядом конкретних справ в загальних судах. Питання конституційного контролю вирішується тільки в ході цивільного, кримінального або адміністративного процесу, якщо сторона в справі посилається на Конституцію.
- Правом ініціативи щодо застосування конституційного контролю наділені виключно учасники (сторони) судового провадження. Модель інцидентного контролю.
- Істотна особливість американського конституційного контролю: суд визнає норму закону неконституційною і не приймає її до уваги при вирішенні конкретної справи. Суд не має права скасувати чинність цього закону або його частини. В результаті чого виникає категорія "мертвого законодавства". Це закони, які визнані в судах неконституційними, щодо яких існує заборона подальшого застосування в судах, але формально в державі вони є чинними. Не існує обов'язку парламенту скасувати цей закон.

На другому етапі виникає принципово нова Європейська модель конституційного правосуддя, концепція якого розроблена австрійськими вченими Г.Кельзенем і К. Ейзенманом. Саме ці вчені довели, що гарантія дієвості Конституції повин-

на базуватися головним чином на можливості безпосереднього анулювання актів, які суперечать їй. Також, Кельзен вказував, що ні в якому разі не можна доручати анулювання не правомірних актів тому органу, котрий їх прийняв. Таким органом може бути або Конституційний суд або трибунал, або квазісудовий орган, складений з найбільш компетентних і відомих у країні юристів [1, с.79]. Відомий нормативіст Ганс Кельзен, який на той час перебував на посаді Міністра Юстиції Австрії, створив перший Конституційний Суд в Європі. Він проіснував тільки на папері і не розглянув жодної справи.

Практично всі країни східної Європи застосували австрійську (або, як її іноді називають, німецьку модель). Німецька модель — модель суцільного або тотального конституційного контролю.

Для здійснення конституційного контролю в Німеччині запроваджено спеціальний орган конституційної юрисдикції — Федеральний конституційний суд. Але, всі інші суди також приймають участь у здійсненні конституційного контролю, але обмежену.

Федеральний конституційний суд перевіряє закони на предмет їх формальної і матеріальної відповідності конституції; розглядає конституційно-правові спори між федерацією та Землями або між різними Землями; розглядає спори з питань тлумачення положень Основного закону про обсяг прав і обов'язків верховного федерального органу (Парламенту, Уряду або федерального президента) або іншого учасника конфлікту, який наділений Основним законом власними правами. Здійснює як абстрактний так і конкретний консти-



## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

туційний контроль. *Абстрактний* — на запит Федерального уряду, земельного уряду або 1\3 Бундестага з питань відповідності законів земель Основному закону або про сумісність земельного права і федерального права. *Конкретний* конституційний контроль — за запитом суду. Діє правило — якщо загальний суд при розгляді справи встановив неконституційність закону, тоді він зобов'язаний призупинити провадження по справі і звернутись до ФКС і лише після відповідного рішення ФКС завершити розгляд справи. ФКС розглядає скарги громадян на порушення їх основних прав [5, с.605].

Головна відмінність європейської моделі від американської полягає в тому, що конституційна юстиція виділяється із загального правосуддя і здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом — конституційним судом. Для цих органів наглядова діяльність є єдиною або головною функцією (Австрія, Іспанія, Італія, ФРН).

У Франції встановилась концепція охорони Конституції в рамках системи парламентаризму. Особливим органом конституційного контролю стала парламентська Конституційна рада Франції — окремий політичний орган. Французька П'ята республіка використовує систему квазі судового конституційного контролю [5, с.546].

Швейцарська модель має застосування в Швейцарії і в ряді країн Латинської Америки. Її ще називають модель *ампаро*.

На наш погляд, саме модель ампаро заслуговує на особливу увагу.

Процедура ампаро розглядається конституціоналістами в системі правових гарантій основних прав і свобод людини і громадянина в за-

рубіжних країнах [1, с.125]. Фактично, процедура ампаро є однією із форм спеціалізованого конституційного контролю, який застосовується з певними особливостями в Швейцарії та країнах Латинської Америки таких як Мексика, Аргентина, Чілі, Перу.

Термін "Ампаро" походить від іспанського слова *Amparar* — охороняти, захищати.

В конституційному праві Мексики використовується термін, який можна перекласти як "скарга в порядку ампаро". Цей термін виник в 1840 в проекті Конституції для штата Юкатан, який був розроблений Мануелем Рехоном. В цьому проекті, термін Ампаро означав — право Верховного суду країни охороняти людей, права яких порушені законом або актами влади. Фактично в Конституції Юкатана було запроваджено судовий конституційний контроль — процедура ампаро, яка пізніше була втілена у федеральній Конституції 1857 року, в чинній Політичній конституції 1917 року, а також в Органічному законі про ампаро 1936 року з наступними змінами та доповненнями, який регулює порядок здійснення конституційного судочинства в рамках процедури ампаро на сучасному етапі [3, с.104].

Ця модель конституційного контролю виникла на основі американської моделі конституційного контролю. Конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції. Так, зокрема, в Мексиканських Сполучених Штатах, скарга в порядку ампаро може розглядатись: Верховним судом Мексики; Колегіальним окружним судом та місцевими судами. І по суті, також, є інцидентним контролем, але при



цьому діє право публічно — правового позову. Об'єктом позову є судова скарга особи на порушення гарантованого конституцією права особи.

Процедура ампаро як спеціалізований інститут конституційного контролю має ряд особливостей, зокрема:

- Скарга про перевірку на конституційність законів чи інших правових актів може бути подана будь-якою фізичною чи юридичною особою
- Аргумент скарги — порушення права, що гарантоване конституцією;
- Мета скарги — звільнення особи від застосування до неї цього акту;
- Перевірка конституційності нормативного акта проводиться шляхом проведення відкритого судового розгляду, сторонами в якому виступають позивач і відповідальний орган державної влади, який видав цей нормативний акт;
- Рішення, яке виноситься уповноваженим судом стосовно перевірки конституційності оскаржуваних нормативних актів, є обов'язковим тільки для сторін, які беруть участь у цьому процесі. Тобто, рішення суду мають тільки індивідуальний характер і не формулюють право або загальні норми для аналогічних справ [2].

Характеризуючи останню ознаку процедури ампаро, необхідно уточнити, що в Латинський Америці суд не може в порядку ампаро визнати не чинним правовий акт, який не відповідає конституції. Нормативний акт, який оскаржується визнається неконституційним тільки по відношенню до того суб'єкта, права

якого були порушені і який звернувся із відповідною скаргою до суду. Цей факт не виключає можливості звернення із відповідною заявою про оскарження в рамках процедури ампаро того ж самого нормативного акта і з тих же підстав, але вже іншими суб'єктами.

В мексиканській правовій доктрині на сучасному етапі процедура ампаро розширилась і існує в таких формах:

1. Ампаро як засіб захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина.
2. Ампаро проти законів.
3. Ампаро — касація. Перегляд законності судового рішення як остання інстанція для всіх судів.
4. Ампаро з адміністративних справ.

Історично першим, як зазначалось вище, процедура ампаро з'явилась як засіб захисту конституційних прав і свобод. І саме ця процедура, на думку дослідників мексиканської конституції, є такою, що найбільш чітко відповідає духу і букві Основного закону, а також є суворо конституційною [2].

Процедура ампаро як правовий інститут спеціалізованого конституційного контролю базується на певних основоположних ідеях — принципах. Найважливіші конституційно — правові критерії організації процедури ампаро закріплюються на конституційному рівні. Зокрема, одним із перших базових принципів процедури ампаро, що містяться в положеннях чинної конституції Мексики 1917 року, є принцип ініціативи сторони. Також, конституція закріпила такі принципи, як: принцип наявності особистої прямої шкоди у потерпілої сторони (яка повинна бути спричинена в тій формі, яка передбачена законодавст-



вом); принцип здійснення правосуддя в рамках процедури ампаро тільки судом; принцип відносності рішень; принцип остаточності процедури ампаро.

Процедура ампаро в процесі свого конституційно — правового розвитку суттєво змінилась. В сучасному вигляді, цей інститут можна виділити із загального кола аналогічних спеціалізованих інститутів як унікальне і найбільш ефективний засіб захисту Конституції і прав громадян. Найбільш суттєвим в цьому питанні, на думку дослідників, є трансформація об'єкту процедури ампаро, який включає в себе не тільки конституційні права і свободи людини і громадянина, але і правопорядок в цілому.

В цивілізованому суспільстві саме суду повинно належати центральне місце у всій правовій системі. Чим вище авторитет суду і правосуддя і цілому, чим більшою самостійністю і незалежністю володіє суд у взаємовідносинах із органами державної влади, тим вище в країні рівень законності і демократії, тим надійніше захищені права і свободи людини і громадянина від будь яких посягань. ◆

#### Список використаних джерел:

1. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн. — Чернівці: Підручник. — Рута, 2001. — 431 с.
2. Еремян В.В. "Процедура ампаро как механизм защиты мексиканской конституции и фактор сохранения политической стабильности" // Вестник РУДН. Серия "Юридические науки", — Москва, 1998. — № 1.
3. Клишас А.А. Конституционная юстиция в зарубежных странах. — М.: Международные отношения, 2004. — 285 с.
4. Годика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
5. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов/ Под общ.ред. проф. М.В. Баглая, проф. Ю.И. Лейбо, проф. Л.М. Интина — М.: Норма, 2005.
6. Сравнительное конституционное право: уч.пособие/ Отв. Ред. В.Е. Чиркин. — М., 2002. — 448 с.