



УДК 342.4

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЇ

Переш Іван Євгенович,

кандидат юридичних наук, доцент

*кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету*

За останні десятиліття відбулася корінна зміна конституційного ладу багатьох країн. Передусім це стосується держав Центральної та Південно-східної Європи, де були прийняті нові конституції або внесені суттєві зміни до вже діючого основного закону.

Але “сучасному суспільству необхідна не тільки конституція, але й стабільний та ефективний механізм її охорони та захисту” [1, с. 82], який виступає важливішою умовою реалізації всіх встановлених конституцією норм. Тому для ширшого розкриття досліджуваної проблеми треба визначити, за допомогою яких основних категорій розкривається сутність такого правового явища, як “правова охорона конституції”.

Відзначимо, що в юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо поняття та складових частин категорії “правова охорона конституції”, але, тим не менш, існуючі підходи можна поділити на чотири основні групи.

До першої слід віднести представників радянської юридичної науки, зокрема Б. Щетіміна [2, с. 99], Н. Іванішеву [3, с. 41, 173], Н. А. Боброву та Т. Д. Зражевську [4, с. 15], які одні з перших звернулися до вивчення правової охорони конституції і намагалися проаналізувати її шляхом виділення та розкриття таких складових, як сукупність правових гарантій основного закону, тобто особливий порядок прийняття, внесення змін і доповнень до конституції, та юридичних засобів її охорони, куди входять конституційний контроль та режим конституційної законності.

Представники другої групи, серед яких можна виділити Ю. Єременка та В. Лазарева розглядають правову охорону конституції у двоякому розумінні – широкому та вузькому. У широкому розумінні до правової охорони конституції вони відносять сукупність всіх норм та інститутів права, які забезпечують належну дію конституції та запобігають її порушенню, а у вузькому – сукупність спеціально передбачених засобів охорони конституції, зокрема конституційний контроль (нагляд), конституційну відповідальність тощо [5, с. 130].

Російський вчений А. А. Белкін, якого можна вважати представником третього підходу, розглядає конституційну охорону в трьох аспектах: 1) запобігально-модифікаторському, до якого він відносить

особливий характер внесення змін та доповнень до конституції; 2) нормативно-застосовчому, куди відноситься конституційний контроль та нагляд, і 3) концептуально-легітимному, тобто захист конституційного ладу в цілому [6, с. 8].

Особливістю четвертого підходу, представником якого є вітчизняний дослідник М. Тесленко, є ототожнення поняття правової охорони конституції із конституційною законністю і виділенням у її структурі таких елементів: правовий характер конституції як основного закону держави; верховенство, вища юридична сила та пряма дія принципів і норм конституції на всій території держави; конституційний контроль (нагляд) [7, с. 41].

Проаналізувавши вищенаведені підходи, слід зазначити, що спільним для них є те, що всі вони у структурі категорії “правова охорона конституції” виділяють такі елементи, як гарантії конституції та конституційний контроль (нагляд). Це, на нашу думку, свідчить про можливість використання даних елементів як основних, невід’ємних складових поняття “правова охорона конституції”, але з більш ширшим їх тлумаченням. Таким чином конкретизація основних категорій, які розкривають явище “правова охорона конституції”, можлива шляхом виділення, аналізу та розкриття змісту таких компонентів як: 1) юридичний механізм захисту конституції, до якого слід віднести стабільний характер конституції та конституційну законність; 2) інституційний механізм, тобто сукупність загальних та спеціальних інституцій, які здійснюють конституційний контроль та нагляд.

Юридичний механізм захисту конституції. Він представляє собою сукупність спеціально передбачених юридичних гарантій, які забезпечують стабільність та верховенство норм конституції, а також виконання та дотримання режиму конституційної законності. Таке розуміння гарантійного механізму передбачає виділення та аналіз таких елементів:

1. Стабільний характер конституційних норм. Конституція як найбільш авторитетний закон держави своїм змістом повинна виражати принципи демократії, свободи і справедливості, закріплювати права і свободи людини і громадянина та інші загально визнані демократичні цінності. Лише в такому розумінні конституція може розглядатися як основне джерело права, ядро пра-



вової системи та головний регулятор найважливіших суспільних відносин, що займає особливе місце серед норм діючого права і є основою всього правопорядку у державі.

Саме тому конституція повинна володіти найвищим ступенем стабільності, який полягає в особливому порядку внесення змін та доповнень, тобто у встановленні спеціальних процедур представлення проектів, обговорення і прийняття законів про внесення змін та доповнень до основного закону.

Спеціальні вимоги до процедури внесення змін і доповнень до конституції викликані, перш за все, необхідністю забезпечення стабільності основного закону і повинні проявлятися у таких положеннях:

а) пропозиція про внесення змін і доповнень до основного закону потребує виконання певних вимог. Якщо проект звичайного закону в ряді держав може вносити один депутат, то проект про зміну чи доповнення конституції, як правило, вноситься тільки главою держави, урядом чи чітко визначеною кількістю депутатів;

б) особливий порядок внесення змін та доповнень до конституції може виражатися у їх винесенні на всенародне голосування, результати якого є загальнообов'язковими і не підлягають затвердженню державними органами. Якщо зміни або доповнення приймаються парламентом, то для прийняття такого рішення необхідна, як правило, кваліфікована більшість голосів;

в) деякі конституції містять норми, які забороняють перегляд цілого ряду положень основного закону. Так, наприклад у Німеччині забороняється перегляд положень, що стосуються принципів правової, демократичної та федеративної держави. У деяких країнах, наприклад у Румунії та Греції, незмінними оголошуються цілі розділи конституції, а в ряді інших – забороняється зміна конституції в період надзвичайного стану (Іспанія), або впродовж певного строку після її прийняття (Греція, Португалія – 5 років) [8, с. 44];

г) у більшості конституцій відсутні норми, які передбачають час їх дії, порядок відміни діючої конституції та прийняття нової [9, с. 26].

2. Верховенство норм конституції. Одним із основних принципів організації та функціонування правової держави, який полягає у тому, що конституція є “найвищим фундаментальним позитивним правом” [10, с. 229], основним законом і володіє верховенством та вищою юридичною силою над іншими законами і нормативними актами, визначає основу ієрархії законодавства держави, є верховенство конституційних норм.

Така властивість основного закону передбачає, що всі правові акти та ратифіковані міжнародні договори, які діють у державі, повинні відповідати і не суперечити конституції. На практиці це означає, що нормативно-правові акти шляхом деталізації та конкретизації повинні розвивати

конституційно-правові норми, визначати процедуру їх здійснення та встановлювати відповідальність за їх порушення, а всі державні органи та посадові особи повинні не тільки орієнтуватися на конституційні норми, але й приймати свої рішення на основі та у відповідності із даними нормами [11, с. 3-7].

Крім того, верховенство конституції передбачає, що її норми “прямо здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини”, а “положення діють на всій території держави і обов'язкові для всіх суб'єктів права” [12, с. 48-50]. Це означає, що норми основного закону застосовуються безпосередньо, якщо вони за своїм змістом не потребують додаткового роз'яснення, а при виникненні протиріч між нормами конституції та іншими правовими нормами пріоритет необхідно віддавати конституційним положенням. Тому будь-яка конституційна норма є нормою прямої дії.

3. Конституційна законність. Для того, щоб забезпечити належну дію конституції, необхідний спеціальний режим конституційної законності, який представляє собою систему заходів, які направлені на неухильне виконання вимог конституції, виявлення порушень основного закону, їх попередження, відновлення порушених прав і притягнення винних до відповідальності.

Інституційний механізм охорони конституції. Він представляє собою сукупність державних інституцій, що наділені правом конституційного контролю (нагляду), який у світовій практиці розглядається як основний засіб захисту основного закону і направлений на виявлення та скасування діючих правових приписів, що суперечать конституції.

Тому для детальнішого аналізу інституційного механізму охорони конституції слід розкрити такі його структурні елементи, як: 1) конституційний контроль та нагляд; 2) суб'єкти конституційного контролю (нагляду); 3) об'єкти конституційного контролю (нагляду).

1. Конституційний контроль та нагляд. Слід відзначити, що у юридичній літературі до цього часу не існує єдиної точки зору щодо поняття конституційного контролю, оскільки у багатьох випадках можна зустріти такі терміни, як: “контроль конституційності права”, “контроль відповідності права конституції”, “контроль за конституційністю законів”, “контроль конституційності законів”, “дослідження конституційності законів”, “контроль за конституційністю законодавства”, “конституційне судочинство” тощо [13, с. 3]. Але аналіз багатоманітності поглядів як вітчизняних, так і закордонних дослідників щодо визначення поняття “конституційний контроль” дозволяє звести їх до трьох основних груп.

Представники першої групи розглядають конституційний контроль як діяльність, яка полягає у перевірці відповідності законів та інших нормативних актів конституції. Причому вони не конкретизують, які саме органи наділені такими



повноваженнями, і не вказують, чи вправі такі органи скасовувати неконституційні акти, чи тільки встановлювати сам факт невідповідності, що може свідчити про ототожнення визначення конституційного контролю з конституційним наглядом. Зокрема даного підходу дотримувалися такі радянські вчені як М. А. Нудель, який характеризував конституційний контроль як перевірку законів з точки зору їх відповідності Конституції [14, с. 223]; Л. Д. Воеводін Д. Л. Златопольський, які визначали конституційний контроль як перевірку виконання Конституції та конституційних законів, відповідність всіх інших актів вищих державних органів Конституції [15, с. 368]; сучасні російські дослідники, зокрема Б. А. Страшун, який під конституційним контролем розуміє форму перевірки щодо відповідності конституції актів та дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, які здійснюють публічні функції або створені (формально чи фактично) для здійснення публічної влади [16, с. 72]; С. І. Ожегов, який визначає конституційний контроль як перевірку, а також постійний нагляд за нормативно-правовими актами певної держави на предмет їх відповідності Конституції [17, с. 293] та інші.

Представники другої групи під конституційним контролем розуміють перевірку конституційності, яку здійснюють тільки судові органи. Причому ряд з них наділяє правом здійснення конституційного контролю суди загальної юрисдикції, а інші відносять це повноваження до спеціалізованого органу конституційного контролю – конституційного суду. Наприклад, С. В. Боботов під конституційним контролем у США розуміє сукупність владних повноважень Верховного Суду, які дозволяють йому самостійно оцінювати діяльність інших державних органів і посадових осіб і виносити з таких питань кінцеве за своїми юридичними наслідками рішення [18, с. 116]. Чеський дослідник В. Сладічек розглядає конституційний контроль як діяльність, спрямовану на охорону і додержання конституції та конституційних законів, що здійснюється державним органом судового типу – конституційним судом. [19, с. 2].

Представники третьої групи розглядають конституційний контроль у двоякому розумінні широкому і вузькому. У широкому значенні під ним розуміють діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, пов'язану з вирішенням питання відповідності конституції різних нормативно-правових актів або тільки законодавчих актів, а у вузькому – оцінку судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції. Зокрема, даного підходу притримується вітчизняний вчений В. М. Шаповал [20, с. 245], російський вчений Ю. Л. Шульженко [21, с. 9], польський дослідник М. Домагал [22, с. 188] та ряд інших.

Виходячи з вищевказаного, слід зауважити, що конституційний контроль – це специфічна

діяльність, яка здійснюється за чітко визначеною процедурою від імені держави і тільки державними, у більшості випадків спеціально створеними для цього органами, з метою виявлення та усунення невідповідностей нормативно-правових актів конституції, вирішення спірних питань, що мають конституційне значення для забезпечення верховенства основного закону у правовій системі суспільства і носить остаточний за своїм юридичним наслідком характер.

2. Суб'єкти конституційного контролю (нагляду). Слід зазначити, що у науковій літературі існує цілий ряд поглядів щодо класифікації системи суб'єктів правової охорони конституції. Зокрема, М. А. Нудель всі країни, у яких функції конституційного нагляду належать непарламентським органам, розділяв на чотири групи. У першу групу він включав країни, в яких перевірку конституційності законів здійснюють суди загальної юрисдикції (наприклад США, Данія, Мексика). До другої групи відносив країни, де перевірка здійснюється тільки Верховним Судом (Австралія, Індія, Ірландія). Третю групу складають країни, в яких створені спеціалізовані конституційні суди, відокремлені від органів загальної юрисдикції (ФРН, Італія). Четверта група включає країни, в яких здійснення конституційного нагляду покладено на спеціальний орган несудового характеру (Франція) [14, с. 223].

Дещо іншої точки зору дотримувалися І. П. Ільїнський та В. В. Щетімін, які виділяли чотири групи таких систем: 1) самоконтроль верховного представницького органу; 2) контроль, що здійснюється спеціально створеною для таких цілей парламентом конституційною комісією; 3) контроль, який здійснюється вищим колегіальним органом; 4) система конституційного судочинства [23, с. 45].

Схожої точки зору дотримувався польський науковець А. Гвідж, який виділяв три системи конституційного контролю: 1) самоконтроль верховних представницьких органів одночасно зі створенням конституційних комісій; 2) контроль, що здійснюється вищим органом влади, наприклад, президентом; 3) система конституційного судочинства [24, с. 4-18]. Більш узагальнено до класифікації системи органів конституційного контролю підійшов ще один польський дослідник М. Домагала, який вважав, що є дві основні форми контролю: а) парламентський конституційний контроль; б) система конституційного судочинства [22, с. 188].

Вітчизняний науковець В. Гергелійник, який у 2000 році захистив кандидатську дисертацію на тему "Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України", досліджуючи питання, яке нас цікавить, виділяє: а) контроль, який здійснюється судовими органами: централізованими (здійснюється лише вищою судовою інстанцією) та децентралізованими



ми; б) контроль, що здійснюється Конституційним Судом; в) контроль, який здійснюється квазі-судовими органами [1, с. 83-84].

Але, як свідчить досвід більшості країн світу, дієвість та ефективність конституційного контролю забезпечується створенням та функціонуванням спеціального незалежного судового органу – конституційного суду, а також особливою, чітко регламентованою законом процедурою конституційного судочинства.

3. Об'єкти конституційного контролю. Історично конституційне правосуддя виникло для перевірки конституційності законів парламенту. Але з часом предмет юрисдикції органів конституційного судочинства поступово розширявся. У сучасних умовах компетенція конституційних судів різноманітна та індивідуальна. Так, Г. Штайнбергер на прикладі західноєвропейської конституційної юстиції до виключної компетенції конституційних судів відносить: розгляд спорів між вищими державними органами, між органами федерації та суб'єктами федерації або між органами центральної влади та автономією з приводу їх компетенції, прав та обов'язків; розгляд питань про конституційність нормативно-правових актів; вирішення питань, пов'язаних з перевіркою результатів виборів до вищих конституційних органів держави; перевірка конституційності референдумів, якщо інститут референдуму передбачений Конституцією; усунення з посади вищих посадових осіб держави за порушення ними норм Конституції, встановлення антиконституційного характеру діяльності політичних партій та позбавлення окремих осіб конституційних прав [25, с. 4].

Російський вчений Ю. А. Юдін виділяє чотири основні групи повноважень органів конституційної юрисдикції: 1) пов'язані із забезпеченням верховенства Конституції у системі джерел національного права; 2) пов'язані із забезпеченням виконання принципу розподілу влади; 3) пов'язані із захистом конституційних прав людини і громадянина; 4) пов'язані із захистом Конституції від її порушення з боку вищих посадових осіб та політичних партій [26, с. 81].

Більш узагальнено до класифікації повноважень конституційних судів підійшов Ю. Л. Шульженко, який передбачає дві групи завдань конституційного контролю: 1) пов'язані з перевіркою, виявленням, констатацією та усуненням невідповідності правових актів Конституції та законом; 2) пов'язані з вирішенням спірних питань, що мають конституційне значення [21, с. 9].

Як вважає чеський дослідник В. Сладечек, основними формами, в яких у сучасний період проявляються повноваження органів конституційного судочинства, є перевірка конституційності законів та інших правових актів, міжнародних договорів (як правило, підписаних, але не ратифікованих), проведення виборів і референдумів, конституційність створення та діяльності політичних партій, громадських організацій, вирішення з позицій конституційних норм спорів про компетенцію між державними органами та органами місцевого самоврядування, захист конституційних прав та свобод громадян (конституційна скарга), розгляд справ, пов'язаних з припиненням повноважень голови держави (імпічмент) тощо [19, с. 4].

Підсумовуючи вищесказане, можна дійти висновку, що одним із важливіших елементів існування правової держави слід визнати правову охорону конституції. Змістовна сутність конституційно-правового явища "правова охорона конституції" забезпечується об'єднанням в єдине ціле таких понять, як юридичний механізм захисту конституції, до якого слід віднести верховенство, стабільний характер конституційних норм, конституційну законність та інституційний механізм, тобто сукупність загальних та спеціальних інституцій, які здійснюють конституційний контроль та нагляд. Всі ці елементи виконують роль основних конструкцій і складають понятійний "каркас" правової охорони конституції, під якою слід розуміти сукупність спеціально передбачених юридичних гарантій, інститутів та засобів, які забезпечують верховенство конституції, реалізацію та стабільність її положень, а також забезпечують виконання та дотримання режиму конституційної законності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гергелійник В. Конституційний Суд у системі органів контрольної влади: теоретичні аспекти // Право України. – 1999. – № 5. – С. 81-85.
2. Курс советского государственного права / Под ред. Щетимины Б. В., Горшенева А. Н. – М., 1971. – 457 с.
3. Иванищева Н. П. Основные черты конституций зарубежных социалистических стран. – Саратов, 1973. – 173 с.
4. Боброва Н. А., Зражевская Т. Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж, 1985. – 88 с.
5. Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность. – Саратов, 1982. – 164 с.
6. Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. – СПб., 1995. – 173 с.
7. Тесленко М. В. Судебный конституционный контроль в Украине. – К., 2001. – 344 с.



8. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. – 622 с.
9. Малишко М. І. Конституції зарубіжних країн та України (основи конституціоналізму): Навч.-метод. довідник. – 2-ге вид., доп. – К.: МАУП, 2000. – 112 с.
10. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – К., 2001. – 302 с.
11. Шаповал В. М. Теоретичні проблеми реалізації норм Конституції України // Право України. – 1997. – № 6. – С. 3-7.
12. Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. – М., 1969. – 165 с.
13. Правовая охрана Конституции: Сборник обзоров. – М., 1991. – 73 с.
14. Нудель М. А. Конституционный контроль в капиталистических странах. – М., 1968. – 233 с.
15. Воеводин Л. Д., Златопольский Д. Л. Государственное право зарубежных социалистических стран. – М., 1984. – 368 с.
16. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Под ред. проф. Страшуна Б. А. – М., 1996. – 757 с.
17. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1990. – 293 с.
18. Боботов С. В. Конституционный контроль в буржуазных странах: доктрина и практика // Советское государство и право. – 1989. – № 3. – С. 113-118.
19. Sládeček V. Ústavní soudnictví. – Praha: C.H. BECK, 1999. – 142 s.
20. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн (4-те видання). – К.: Артк, 2001. – 262 с.
21. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. – М., 1995. – 175 с.
22. Domagala M. Kontrola zydności prawa z konstytucja w europejskich panstwach socjalistycznych. – Warszawa, 1986. – 182 s.
23. Ильинский И. Н., Щетинин Б. В. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40-48.
24. Gwizdz A. Glowne kierunki rozwoju wspolczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego // Panstwo i prawo. – W-wa. – 1971. – № 8/9. – S. 4-18.
25. Штайнбергер Г. Модели Конституционной юрисдикции. – Страсбург, 1994. – 51 с.
26. Сравнительное конституционное право // Под ред. проф. В. Е. Чиркина. – М.: Манускрипт, 1996. – 610 с.