

УДК 342.565.2

І. Є. ТУРКІНА

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВОСУДДЯ В МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КРАЇН ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ (НА ПРИКЛАДАХ ІТАЛІЇ, НІМЕЧЧИНИ, ФРАНЦІЇ)

Здійснено аналіз Європейської моделі конституційного правосуддя як теоретичного підґрунтя конституційного судочинства в країнах Західної Європи. Розглянуто конституційне правосуддя у сфері державного управління на прикладах Італії, Німеччини, Франції.

Ключові слова: судова влада, конституційне правосуддя, конституційний контроль, Конституція, Конституційний суд.

Analysis of the European model of constitutional justice as a foundation in theory of constitutional justice in Western Europe is considered the constitutional justice in public administration at the examples of Italy, Germany and France.

Key words: judiciary, constitutional justice, constitutional review, the Constitution, the Constitutional Court.

Судова влада є вагомим аргументом сили, яка в суспільних відносинах є необхідною для кожної із гілок влади. У будь-яких історичних обставинах за допомогою судової влади державою створювалася можливість правосуддя, здатність забезпечити судовий захист інтересів і відновлення порушених прав.

Для з'ясування і придбання знань про концептуалізації судової влади в масштабі державного управління в країнах Західної Європи необхідно, виходячи з наявного багажу теоретичних знань, змоделювати правовий образ конституційного правосуддя у зіставленні з досягненнями теорії та практики його сучасного розвитку та спробувати вийти на функціональний рівень державного управління при вирішенні практичних задач.

Питанням судової влади в правових системах сучасності присвячено роботи Є. Емашева, М. Баглая, В. Туманова, В. Чиркіна, М. Мішина та ін.

Аспекти конституційного судочинства в країнах Західної Європи розглядалися в роботах А. Бланкенагеля, С. Боботова, Р. Давида, Л. Гарліцко, М. Капеллеті, А. Мінаєва, Л. Окунькова, А. Чемневського та ін.

Проте питання конституційного правосуддя, системного аналізу поняття, місця, завдань, цілей, механізму реалізації судової влади в процесі державного управління залишаються недостатньо дослідженими і разом із тим актуальними для сучасної науки.

Мета статті – визначити роль конституційного правосуддя як основної функції судової влади в механізмі державного управління країн Західної Європи та України.

Європейська (або австрійська) модель конституційного правосуддя була розроблена Х. Кельзену, учасником розробки Федерального конституційного

закону 1920 р. Головна відмінність цієї моделі від американської полягає в тому, що конституційне правосуддя здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціалізованим органом – Конституційним Судом. Виділяють звичайно три основних (хоча і досить умовних) етапи поширення кельзенівської моделі в Європі. Початковий припадає на час Першої світової війни і може бути названий “австрійським періодом”, оскільки саме Австрія під впливом Кельзена прийняла конституцію, яка передбачає створення Конституційного Суду [8, с. 58].

Конституційний суд Чехословацької Республіки, створений у 1920 р., працював весь існування республіки – до початку Другої світової війни. В Іспанії за конституцією Другої республіки 9 грудня 1930 р. Трибунал конституційних гарантій був покликаний захищати від законодавчих порушень не Конституцію, а права індивіда, і проіснував до 1939 р. Цей суд не має в дійсності відношення до захисту прав, став подобою Сенату, верхньої палати парламенту і служив ареною протиборства політичних сил, яке закінчилося громадянською війною. Однак у той час лише в декількох державах (Австрія, Чехословаччина, Іспанія) існувала кельзенівська модель, яка перестала існувати у зв’язку з приходом нацизму.

Другий, більш потужний етап, починається з 1945 р. із закінченням Другої світової війни і визначається, перш за все, політичними причинами. Він пов’язаний з переглядом традиційної доктрини конституціоналізму, основними положеннями якої були розгляд парламенту як втілення загальної волі і гаранта свобод, а також подання про непорушність законів. В умовах відновлення демократії судовий контроль конституційності законів став розглядатися як єдиний інструмент, здатний забезпечити права меншин від зазіхань більшості. Нові конституційні асамблеї в Австрії (1945 р.), Японії (1947 р.), Італії (1948 р.) і ФРН (1949 р.) прийняли конституції, в яких було чітко розкрито механізм конституційного контролю як засобу протидії авторитарним тенденціям влади.

На 1970-і рр. припадає третій етап і пов’язаний він з падінням диктаторських режимів у Південній Європі: конституційний контроль вводиться в Греції (Конституція 11 червня 1975 р.), Португалії (Конституція 2 квітня 1976 р.) Та Іспанії (Конституція 27 грудня 1978 р.). Створена у Франції Конституційна рада отримує розвиток в 1970-і рр. Важливі реформи з розвитку конституційного контролю проходять у Німеччині (1969 і 1971 рр.), Австрії (1975 р.), Швеції (1979 р.) і Бельгії (Арбітражний суд, створений у ході перегляду Конституції 1980 р.). За винятком Швеції і Великобританії, всі країни Західної Європи ухвалили кельзенівську модель конституційного контролю. На сьогодні він відомий більшості демократичних країн і передбачений усіма прийнятими в післявоєнний період конституціями “другого покоління”. Однією з основних причин розвитку конституційного контролю був сумний досвід безцеремонного поводження влади з законністю в попередній період. Демократичні сили підтримували інститут конституційного нагляду як інструмент захисту демократичних конституційних завоювань від можливих посягань консерваторів [1, с. 106].

Таким чином, доктрина Х. Кельзена стала теоретичним підґрунтям конституційного судочинства в країнах Західної Європи, протиставляв метафізичним принципам природного права його позитивістську інтерпретацію. Цілісність всієї системи та механізм її функціонування визначається наявністю особливої і єдиної вищої інстанції конституційного контролю законів, якій є Конституційний суд. Професор Х. Кельзен називав Конституційний Суд “четвертою владою”, яка не є владою в усіх її об’ємних характеристиках, а лише виконує функцію “контрбаланс” або “негативного законодавця”. За висловом професора С. Боботова, суд займає “надбудовних” положення Функціональне взаємодія Конституційного Суду з іншими судовими властями тільки бажано [2, с. 48]. Італійські дослідники вважають, що Конституційний Суд знаходиться поза будь-якого судового механізму в силу чітко окресленої компетенції; це орган “вищого арбітражного властивості”. Кінцева мета конституційної юстиції – утримувати правлячу більшість від порушень конституційного порядку. Теоретичний аналіз конституцій Португалії, Словацької республіки, Федеративної Республіки Німеччини, Польщі, Естонської Республіки та інших держав щодо розміщення положень про Конституційних Судах в розділах, присвячених судової влади, а також аналіз функцій цих судів дають підстави віднести Конституційні Суди до судових органів, які наділені спеціальною конституційною юрисдикцією, що здійснюється шляхом самостійного конституційного провадження. Наприклад, ст. 124 Конституції Словацької Республіки визначає природу конституційного суду як “незалежного судового органу, наділеного правом захисту конституційності” [4, с. 476]; Основний закон ФРН встановлює, що юрисдикційна влада здійснюється Федеральним конституційним судом, федеральними судами і судами земель (ст. 92) [3, с. 213]; виходячи з положень ч. 2 ст. 10 Конституції Республіки Польща, згідно з якими “судову владу здійснюють суди і Трибунали”, Лех Гарліцкій вважає, що Конституційний Трибунал необхідно розглядати як орган судової влади [9, с. 51].

Відомі зарубіжні фахівці, говорячи про характер західноєвропейського конституційного контролю, бачать його відображення в такому: а) в причинах виникнення конституційних судів у Європі (як наслідок політичних помилок першої половини нинішнього століття), б) у тих питаннях, якими займаються конституційні суди. М. Капеллеті вважає: “ми звертаємося до третьої влади, тому що вона незалежна від політики, але роблячи так, ми неминуче залучаємо її в політику” [6, с. 91]; в) у двох способах призначення членів конституційних судів (причетність обох політичних гілок – як законодавчої, так і виконавчої), а також у тому, що в конституціях європейських країн створено умови до того, щоб склади судів відбивали всі великі політичні угруповання, щоб суди не були провідниками волі інших державних органів.

Авторитет судової влади в Італії був завжди досить високий. У Конституції 1947 р. проголошувалося, що магістратура (судді, прокурори, слідчі та ін.) утворюють автономне і незалежне від будь-якої іншої влади стан. Всі призначення членів магістратури на посади, їх переміщення, підвищення і

застосування до них дисциплінарних заходів здійснюються тільки Вищою радою магістратури, який очолює Президент. До складу ради входять перший голова і прокурор Касаційного суду, дві третини інших членів обираються всіма суддями, а третина – парламентом на спільному засіданні палат з професорів права університетів і адвокатів, що мають не менше 15 років стажу. Вони залишаються на посаді чотири роки і не можуть бути обрані на ту ж посаду одразу ж після закінчення цього терміну. Слід підкреслити, що Вища рада магістратури – це своєрідний орган судового самоврядування, який отримав максимально широкі права в галузі управління юстицією – головним чином за рахунок звуження компетенції відповідної виконавчої влади в особі міністерства юстиції. Авторитет судової системи особливо зміцнів в останні роки, коли органам з охорони правопорядку вдалося добитися чималих успіхів у боротьбі з тероризмом, а також з мафією.

У складній системі юридичних органів Італії особливе місце займає Конституційний суд, який складається з 15 членів, відібраних із суддів, професорів права університетів і адвокатів з 20-річним стажем роботи. Президент і парламент призначають по п'яти суддів. Касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада і Рахункова палата – по одному судді. Судді Конституційного суду призначаються на дев'ять років і можуть бути обрані повторно. Конституційний суд (КС) розглядає спори щодо конституційності законів та актів, що мають силу закону; спори про компетенцію між законодавчою і виконавчою владою, між державою і областю, між різними областями, звинувачення проти президента і міністрів [5]. Серед останніх рішень КС Італії – визнання суперечить Конституції і не має юридичної сили закону про імунітет п'яти вищих державних посадових осіб. Закон звільняв від судового переслідування Президента республіки, Прем'єр-міністра, а також голів обох палат парламенту і самого Конституційного Суду, поки ті займають свої посади. Слід, перш за все, відзначити те, що дане рішення стосувалося Сильвіо Берлусконі, голова уряду Італії та медійний олігарх, чий статок оцінюється в більш ніж десяток мільярдів євро, міг знову постаги перед судом. Конституційний суд визнав закон суперечить Конституції і не має юридичної сили.

Тоді Італія готувалася до шестимісячної вахти головуючого Євросоюзу, і той факт, що чинний глава ЄС – підсудний, виглядала б дуже скандально. Справу, порушену на нього міланської прокуратурою за звинуваченням у корупції і підкупі суддів, було заморожено. Вона стосувалося деталей приватизації середини 1980-х рр. Разом з Берлусконі по ньому проходили ще сім осіб. Троє пізніше були засуджені до тюремного ув'язнення. Тепер і главі уряду, позбавленого імунітету, доведеться відповісти на питання суддів. Цим займеться новий склад міланського суду, який не брав участі в колишньому розгляді.

Із прийняттям червневого закону про імунітет здавалося, що С. Берлусконі виграв гонку проти часу. Тепер опозиція святкує триумф демократії та права.

Італійський прем'єр любить висловлюватися докладно, але просто. При цьому звертатися безпосередньо до народу, мовляв, демократія – це голос

народу, а не будь-які юридичні штучки. Судову процедуру проти нього і друзів він називає суто політичною справою, зловмисним продуктом фантазії. Йому належать кілька крилатих фраз, вимовлених з висоти імунітету за адресою судової влади. Суддів він називав не інакше як “червоними мантіями”, які “страждають генетичним дефектом”. Також С. Берлусконі заявив, що “Народ – це єдина інстанція, яка може судити голів уряду”. Але виявилось, що “вертикаль” ще не збудована, і в Італії є демократичні інститути, незалежна судова влада.

Німеччина – одна з ключових за чисельністю населення та рівнем економічного розвитку європейська держава, юридичною моделлю політико-правової системи, якою є Основний Закон, прийнятий 23 травня 1949 р. Сьогодні ця модель відома як Конституція об’єднаного німецького народу з 3 жовтня 1990 р.

Спеціалізована система конституційного контролю Німеччині, мабуть, з найбільшою глибиною враховує всі основні характеристики правового, демократичного і соціальної держави, а також особливості федеральної системи державного управління. Основний закон країни, яким було передбачено створення Конституційного Суду, було розроблено в 1948 – 1949 рр. і введено в дію 23 травня 1949 р. IX глава Конституції називається “Правосуддя” та ст. 92, 93, 94 цієї глави відносяться до Федеральних Конституційному Суду (ФКС). Конституційне правосуддя Німеччини відрізняється тим, що Суд не займається спорами всіх типів і питаннями конституційності всіх типів нормативних актів. Його головне призначення – змусити поважати Конституцію і охороняти її. У Німеччині Конституційний Суд було сформовано в 1951 р. Особливість цієї країни полягає в тому, що тут діє ціла система Конституційних Судів, що складається з Федерального Конституційного Суду і Конституційних Судів Земель.

Практика довела, що з плином часу суттєво розширилася компетенція Суду, як і коло суб’єктів, що звертаються до Суду, що відчутно підвищило ефективність діяльності Суду, і він став найважливішою запорукою стабільного і динамічного розвитку суспільства. У Німеччині загальна думка така: сформувалася дієва система конституційного правосуддя, вона забезпечує стабільність влади і конституційність в країні. Спори, що виникають у системі державної влади, отримують чіткі механізми правового дозволу, завдяки чому не виникає тушових ситуацій. Таким чином, у Німеччині склалася цілісна і надійна система конституційного контролю.

Аналогічним чином справа йде і у Франції. У Конституції Французької Республіки відсутній спеціальний розділ про права і свободи. У самому тексті Конституції права і свободи містяться тільки в декількох статтях. Так, у ст. 2 підтверджується принцип рівності перед законом усіх громадян незалежно від походження, раси чи релігії, ст. 3 і 4 закріплюють плюралізм політичних партій і необхідність поваги демократичних принципів. Крім того, ст. 34 відносить до сфери закону встановлення правил, що стосуються громадянських прав і свобод, а ст. 53 наділяє народи, які населяють Францію правом на самовизначення; ст. 64 і 66 закріплюють незалежність судової влади, як гаранта прав і свобод громадян [7].

Досвід процесу державного управління в Європі свідчить, що високий ступінь легітимності Конституційних Судів пояснюється притаманною сучасним західним суспільствам заниженою оцінкою політики. Політика часто сприймається людьми як сфера не пояснених дій, вигідних лише учасникам “гри”. Поняття політики як раціональної діяльності в загальних інтересах розглядається як ідеал, якому практика, як правило, суперечить. Юридична дія закону сприймається більше як реалія, не така ангажована, як це має місце у випадку політики. Той факт, що негативне сприйняття суспільством політичних структур і способу їх дій не завжди має обґрунтовану підставу, підштовхує конституційні суди на дуже небезпечний шлях виносити рішення в тих сферах суспільного життя, де судові рішення мають обмежений вплив або тільки створюють видимість вирішення проблеми. Ефективність потенціалу Конституційних Судів у цій сфері полягає у виявленні протиріч між Конституцією і діючими в демократичному суспільстві законами та нормативними актами.

Аспекти вивчення конституційного правосуддя в країнах Західної Європи – важливий спосіб наукового пізнання, що дозволяє під додатковим кутом зору розкрити як його внутрішні взаємозв’язки, так і відносини з більш широким суспільно-соціальним контекстом, що відкриває нові можливості у вивченні різних явищ у механізмі державного управління.

Література:

1. *Бланкенагель А.* Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. – 1989. – № 1. – С. 102–108.
2. *Боботов С. В.* Конституционная юстиция (сравнительный анализ) / С. В. Боботов. – М. : ИЧП “ЕАВ”, 1994. – 127 с.
3. *Гарлицкий Л.* Реформа Конституционного производства в Польше / Л. Гарлицкий // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. – М. : Центр конституционных исследований, МОНФ, 1999. – 51 с.
4. Конституції нових держав в Європі та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Право, 1996. – 529 с.
5. Правовое положение личности во Франции. Электронные текстовые данные (5905 bytes). – Режим доступа : <http://france.fromru.com/0301.htm>
6. Судебная система Италии. Электронные текстовые данные (9000 bytes). – Режим доступа : www.italy.h10.ru/06.htm. 20.08.2004. 00.00.00.
7. *Чемневські А.* Конституційний Суд і політика (аспект проблеми) / А. Чемневські // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 6. – С. 6–9.
8. *Die Osterreichische Bundersverfassung und Hans Kelsen: Analysen und Materialein* (Hrsg. von Ermacora F. Unter Mitarb. Wirth Chr.). – Wien : Braumuller, 1982.
9. *Capelletti M.* The Expanding Role of Judicial Review in Modern Societies (the Role of Cours in Society) // Vartinus Nijhoff Publishers Dordrecht. Chapter 7. – Boston, Lancaster, 1988. – P. 91.