

ЗАКОМОРНА

Катерина Олександрівна
k.o.zakomorna@nlu.edu.ua

УДК 342.56

РОГОЗІН

Денис Андрійович
d.rohozin@gmail.com

ОРГАНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО
КОНТРОЛЮ ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН:
СПІЛЬНІ ТА ВІДМІННІ РИСИ

CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE
POST-SOVIET STATES: GENERAL AND
DISTINCTIVE FEATURES

к.ю.н., доцент кафедри,
Національний юридичний
університет імені Ярослава
Мудрого

DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.5\(2\).6](https://doi.org/10.37634/efp.2021.5(2).6)

студент, Національний
юридичний університет імені
Ярослава Мудрого

ZAKOMORNA Kateryna – PhD in Law, Associate Professor of department, Yaroslav Mudryi National Law University

ROHOZIN Denys – student, Yaroslav Mudryi National Law University

У статті розглянуто низку питань, що стосуються структури, статусу й повноважень органів конституційного контролю в сусідніх з Україною пострадянських країнах. У роботі проаналізовано чисельність їх складу, визначено коло суб'єктів конституційного подання в кожній із досліджуваних країн. На основі проведеного дослідження запропоновані ідеї реформування статусу та повноважень Конституційного Суду України: пропонується запровадити строковість посади судді та наділити КСУ повноваженнями із вирішення спорів стосовно компетенції вищих органів державної влади.

* * *

This paper discusses a number of issues related to the structure, status and powers of constitutional control bodies in the post-Soviet countries. The differences between these institutions and the body of constitutional control of Ukraine are analyzed. Particular attention is focused on the key features of the constitutional review body in each of the countries. Thus, a key feature of the Constitutional Court of the Russian Federation is its right to abolish normative legal acts not only at the federal level, but also by the subjects of the federation. Studying the provisions of the Constitution of the Republic of Belarus, it should be noted that the Constitutional Court of Belarus is empowered to decide issues on the compliance of acts of the Supreme Economic Court with the provisions of the Constitution. A key feature of the Kazakhstan constitutional review body is the powers it has been given to review only those laws passed by parliament that have not yet been signed by the President. A specific feature of the status of judges of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania is the consolidation of sufficiently high qualifications for candidates in the provisions of the Constitution. No judge can hold office for no more than one term, which is 9 years. The system of constitutional control in Georgia cannot boast of a large number of features. So, they include the absence of a separate section in the Constitution that would regulate the procedure for carrying out constitutional proceedings, as in most countries – only a separate article is devoted to this provision. On the basis of the conducted advancement of the proposition of the idea and the provision of the Constitutional Court of Ukraine, more importantly, from the dispute, the competence of the state bodies is based. It is proposed to propose the lineage of the seat of the court.

Ключові слова: Конституція, конституційний контроль, Конституційний Суд, конституційне судочинство, пострадянські країни

Keywords: Constitution, constitutional review, Constitutional Court, constitutional legal proceedings, post-Soviet countries

ВСТУП

У світлі конституційної кризи в Україні, що спалахнула наприкінці 2020 р. і триває й донині, на тлі дискусійних рішень Конституційного суду України, спірних законодавчих ініціатив Президента України відносно розпуску складу Конституційного суду України та звільнення його голови, актуальність зазначеної теми важко переоцінити. Також неабияку зацікавленість викликає відсутність закріплених у законі положень, що надавали б Конституційному Суду України повноваження стосовно вирішення спорів про компетенцію між вищими органами державної влади. Слід зазначити, що Україна є однією із досліджуваних нами країн, орган конституційного контролю якої позбавлений таких повноважень. У цьому контексті корисним буде детально проаналізувати основні особливості організації та діяльності вітчизняних органів конституційного контролю та порівняти їх з органами наших пострадянських сусідів: отримати новий корисний досвід, який можна буде впровадити у вітчизняних реаліях та використати як резерви зростання, що й є основним завданням цієї роботи. Теми суміжні із тематикою даної роботи неодноразово ста-

вали предметом дослідження низки російських, білоруських, казахстанських та вітчизняних вчених. Так, зокрема можна виділити роботу Михайла Степановича Кельмана, що має назву «Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права». У дослідженні проведено аналіз актуальної системи конституційного контролю в Україні та країнах європейської моделі конституційного контролю. Звернути увагу також слід на роботу Суліко Валеріївни Пілюк «Сучасні моделі конституційного контролю», у якій детально досліджено поняття, систему та види конституційного контролю на прикладі як країн Західної Європи так і американського континенту. На окрему увагу заслуговує фундаментальна праця Катерини Олександрівни Закоморної, присвячена дослідженню інститутів конституційного контролю в постсоціалістичних країнах Східної Європи, таких як Словаччина, Польща, Чехія, Болгарія та Угорщина. Слід відзначити і праці вчених із досліджуваних нами пострадянських країн: Петра Петровича Миклашевича, голови Конституційного Суду Республіки Білорусь, Ігоря Юрійовича Остаповича, що стосується статусу

Конституційної Ради Казахстану та Айварса Ендзіна щодо конституційного контролю в Литовській Республіці [1-4].

МЕТА статті полягає у встановленні особливостей систем конституційного контролю, існуючих у деяких пострадянських країнах, їх порівнянні з вітчизняними реаліями та з'ясування на основі цих відомостей актуальних шляхів реформування системи конституційного контролю в Україні.

МЕТОДИ

Основним для проведення даного дослідження виступає емпіричний науковий метод, що полягає у зборі та аналізі інформації та її порівнянні з іншими джерелами.

РЕЗУЛЬТАТИ

Конституційний контроль є особливим видом правоохоронної діяльності, що в первинно полягає у перевірці законів та підзаконних нормативно-правових актів на предмет відповідності положенням чинної Конституції країни. У різних країнах світу конституційний контроль може здійснюватися найрізноманітнішими державними органами. Так, згідно з положенням ст. 147 Конституції України, органом конституційного контролю, що діє в нашій державі є Конституційний Суд України, наділений виключними повноваженнями стосовно перевірки законів та інших нормативно-правових актів на відповідність Конституції. За своєю структурою орган конституційного контролю України складається із 18 суддів, по 6 з яких призначає на посади Президент України, Верховна Рада України та 3'їзд суддів України. У складі Суду діє Велика палата, два Сенати та шість Колегій суддів. Процедура конституційного контролю в Україні реалізується у такий спосіб: суб'єктом права на конституційне подання, якими згідно із законом визнаються 45 і більше народних депутатів, омбудсмен Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Верховний Суд, подається заява до Конституційного Суду України (далі – КСУ) відносно перевірки на відповідність положенням Конституції певного нормативного акту разом з обґрунтуванням зазначеної заяви, а Конституційний Суд розглядає зазначене подання.

Процедура розгляду конституційного подання проходить у декілька етапів: попередня перевірка, що здійснюється Секретаріатом КСУ, далі для кожного подання призначається відповідний суддя-доповідач, який здійснює розгляд подання в Колегії, до якої він входить та яка вирішує питання про відкриття конституційного провадження. Далі вже відкрита справа розглядається відповідним Сенатом або Великою палатою на пленарному засіданні. За результатами розгляду конституційного подання КСУ ухвалює Висновок Суду, що є остаточним та не підлягає оскарженню. Крім цього, слід окремо звернути увагу на закріплене законом право пересічних громадян подавати до КСУ конституційні скарги у випадку ймовірної невідповідності нормам Конституції, застосованого до них у судовому рішенні, закону [4, 5].

Розглянувши загальні риси здійснення конституційного контролю в Україні, перейдемо до розгляду

цієї процедури в наших пострадянських країнах-сусідах. Так, ми розглянемо особливості органів конституційного контролю Російської Федерації, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Литовської Республіки та Грузії.

Звернувшись до положеннями ст. 125 Конституції Росії, дізнаємося, що Конституційний Суд Російської Федерації (далі – КС РФ) є вищим судовим органом конституційного контролю в Росії. КС РФ за своєю структурою складається з 11 суддів (яких призначає верхня палата парламенту – Рада Федерації, за поданням Президента Російської Федерації). Слід також зазначити, що цікавою особливістю є розташування з 2008 р. КС РФ не у столиці Російської Федерації Москві, а у Санкт-Петербурзі, що є нетиповим для судів конституційної юрисдикції у пострадянських країнах. Як зазначається у вищенаведеній статті Конституції Росії та в положеннях Федерального Конституційного Закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації», основним завданням КС РФ є перевірка на відповідність чинній Конституції різноманітних нормативно-правових актів: федеральних та федеральних конституційних законів, актів, що видаються Президентом Росії, Радою Федерації, Державною Думою, Урядом Російської Федерації. Водночас також можна зазначити, що оскільки Росія за формою адміністративно-територіального устрою є федерацією, то відповідно й КС РФ наділений повноваженнями перевіряти на відповідність Конституції закони та конституції окремих республік та суб'єктів у складі Російської Федерації. Крім цього, слід звернути увагу на те, що КС РФ наділений і повноваженнями для перевірки міжнародних договорів Росії, які ще не вступили в силу, що перегукується із відповідними повноваженнями Конституційного суду України. Додатково треба зазначити, що згідно з положень частини 3 ст. 125 чинної Конституції Росії, КС РФ наділений повноваженнями для розгляду спорів про компетенцію, що виникають між федеральними органами державної влади, між органами державної влади федерального та регіонального значення та між вищими державними органами суб'єктів федерації. Як зазначає у своїй роботі К.О. Закоморна, посилаючись на дослідження Ю. Юдіна та М.С. Бондаря, такі повноваження роблять КС РФ так би мовити «незалежним арбітром», який вирішує питання стосовно спорів між органами державної влади у легальній площині. Звернемо увагу, що під час реалізації зазначеного повноваження, конституційне судочинство відіграє роль так званого «суду над владою», оскільки, вирішуючи часто дискусійні питання, КС РФ не може не зачіпати статусні інтереси вищих органів влади, що у свою чергу викликає негативне ставлення цих органів. Суб'єктами права на конституційний запит у Росії визнаються Президент Росії, Рада Федерації та Державна дума в цілому або не менш як п'ята частина від складу їх сенаторів або депутатів, Верховний Суд Російської Федерації, а також органи законодавчої та виконавчої влади суб'єктів федерації [2, 6].

Стосовно органу конституційного контролю Республіки Білорусь (далі – РБ), то ним згідно із положеннями ст. 116 чинної Конституції Республіки Білорусь є Конституційний Суд Республіки Білорусь (далі

– КС РБ). За складом, до КС РБ входять 12 суддів, 6 з яких призначаються Президентом РБ, а інші 6 обираються верхньою палатою парламенту РБ – Радою Республіки. Згідно з положенням зазначеної статті, КС РБ наділений правом розглядати питання стосовно відповідності положенням Конституції РБ актів Президента РБ, актів Ради Міністрів РБ, Верховного Суду, Генерального Прокурора, будь-якого іншого акту державного органу. Цікавим також є повноваження надані суду для перевірки конституційності актів Вищого Господарського Суду, що не зустрічається в інших розглянутих нами системах конституційного контролю. Також можна зазначити, що КС РБ не наділений повноваженням розглядати спори стосовно компетенції вищих державних органів, на відміну від органу конституційного контролю північного сусіда [7].

Розглядаючи положення Конституції Республіки Казахстан, слід звернути увагу на нетипову назву даного органу: Конституційна Рада Республіки Казахстан (далі – КР РК). Її статус законодавчо закріплено в положеннях VI Розділу Конституції, що складається з 4 статей. Як зазначає у своєму дослідженні Ігор Остапович, за структурою КР РК складається із 7 осіб, які обираються на 6 років, водночас половина його складу оновлюється кожні 3 роки. По два члени КР РК призначаються верхньою (Сенат) та нижньою (Мажліс) палатами парламенту Казахстану. Ще два члени та голова Конституційної Ради призначаються Президентом Республіки Казахстан. Наголосимо також на тій особливості, що полягає в тому, що постійними членами КР РК за посадою є экс-президенти Республіки. Посада члена КР РК базується на принципах імунітету від кримінальної та адміністративної юрисдикції та несумісності із депутатським мандатом, іншою оплачуваною роботою, крім викладацької, наукової або творчої діяльності. Стосовно повноважень Конституційної Ради у сфері конституційного контролю, то слід звернути увагу на цікаву особливість, яка полягає в тому, що КР РК має право розглядати питання стосовно конституційності лише тих законів, що ще не підписані Президентом Казахстану. Так, закони, визнані неконституційними не можуть бути підписані головою держави. Крім того КР РК наділена повноваженням розглядати питання стосовно відповідності Конституції постанов парламенту, а також міжнародних договорів Казахстану до їхньої ратифікації. Такі перевірки КР РК вчиняє не з власної ініціативи, а за поданням визначених Конституцією суб'єктів: Президента Республіки, Прем'єр-міністра, Голів палат парламенту або п'ятої частини всіх депутатів та сенаторів парламенту [8].

Ще однією країною, органи конституційного контролю якої нами буде розглянуто, є одна з країн Прибалтики – Литовська Республіка. Питанням, що стосуються статусу Конституційного Суду Литви (далі – КСЛ), присвячено восьмий розділ Конституції Литви. Із дослідження литовського вченого Айварса Ендзінса, яке стосується розподілу динамічної рівноваги між державними інституціями Литви, що КСЛ складається із 9 суддів, строк повноважень яких складає 9 років. Кожні 3 роки оновлюється третина складу суддів. Жоден суддя не може перебувати на

посаді більше одного строку. Призначаються всі 9 суддів парламентом Литви – Сеймом, до якого по 3 кандидати подають Президент Литовської Республіки, Голова Сейму та голова Верховного Суду. Пропозицію стосовно кандидата на пост голови Конституційного Суду подає до Сейму Президент Республіки. Члени КСЛ під час виконання своєї діяльності користуються таким самим імунітетом, як і депутати парламенту, а вимоги до зазначених осіб ґрунтуються на принципах несумісності з іншою оплачуваною чи політичною діяльністю. Хотілося б звернути увагу на зазначені в положеннях Конституції цензи, які висуваються до кандидатів на вакантну посаду судді КСЛ. Така особа повинна бути громадянином Литви, мати вищу юридичну освіту, бездоганну репутацію та стаж роботи за спеціальністю або стаж науково-викладацької діяльності у сфері права не менше 10 років. Відносно самого розгляду питань, що стосуються відповідності положенням Конституції Литви нормативно-правових актів, то слід зазначити, що КСЛ перевіряє конституційність актів Президента Литви – за поданням п'ятої частини депутатів Сейму або на підставі звернення судів, актів Уряду Литви – за поданням п'ятої частини депутатів Сейма, на підставі звернення судів або Президента Республіки та міжнародних договорів Литви – за поданням Президента Республіки.

За такої умови КСЛ має право відмовити в розгляді справи, якщо подання ґрунтується не на правових мотивах. Також звернемо увагу на те, що акт, стосовно якого вирішується питання про конституційність, на час розгляду призупиняє свою дію [9].

Останнім предметом нашого дослідження виступає Конституція та, відповідно, закріплений у ній статус органів конституційного контролю Грузії. Зміст діяльності та структура Конституційного Суду Грузії (далі – КСГ) викладені в положеннях ст.ст. 59 та 60 Конституції Грузії. За своєю структурою КСГ складається з 9 суддів, які обираються строком на 10 років. Трьох осіб призначає Президент Грузії, по 3 особи призначають Парламент Грузії та Верховний Суд. КСГ зі свого складу самостійно обирає голову зі строком повноважень, що складає 5 років. Для осіб, що претендують на зазначену посаду Конституцією визначено певні цензи: особа повинна бути старшою за 35 років, мати вищу юридичну освіту та мати досвід роботи за спеціальністю не менше 10 років. Як зазначено у положеннях вищенаведених статей Конституції Грузії, основним завданням КСГ є перевірка конституційності таких документів: нормативно-правових актів, що стосуються прав людини – за поданням фізичної, юридичної особи або Так званого Народного Захисника (омбудсмена з прав людини) та всіх інших національних та міжнародних нормативно-правових актів – за поданням Президента Грузії, п'ятої частини депутатів Парламенту та Уряду Грузії [10].

Отже, можемо зробити висновок, що системи конституційного контролю у розглянутих нами пост радянських країнах мають як багато спільного, так і багато відмінного. Так, в усіх досліджених країнах реалізована європейська модель конституційного контролю, за якої конституційне судочинство здійснюється не судами загальної юрисдикції, а спеціально

утвореним окремим органом. Як зазначає К.О. Закоморна, підтримуючи позицію А.М. Медушевського, обсяг компетенції як пострадянських, так і постсоціалістичних органів конституційного контролю першочергово залежить від таких факторів, як форма правління, адміністративно-територіальний устрій, розстановка політичних сил у країні, тощо [2].

Так, слід зазначити, що до недавніх змін до Конституції Росії, чисельність суддів КС РФ була найбільшою (19 суддів), а нині складає лише 11 суддів. Це демонструє тенденцію до зменшення витрат на утримання органу конституційної юрисдикції внаслідок відсутності необхідності частого розгляду питань стосовно конституційності державних нормативно-правових актів, що зі свого боку є проявом антидемократичних тенденцій у даній країні. Також про це свідчить і бажання російської влади перенести органи конституційного контролю подальше від столиці держави. Ще однією країною зі схожими домінуючими тенденціями є Республіка Казахстан, де органом конституційного контролю взагалі виступає квазісудовий орган – Конституційна Рада, склад якої є найменшим (7 осіб) серед усіх досліджуваних органів. Також слід зазначити, що до складу Ради, ще й довічно, входять экс-президенти Республіки, що взагалі не є професійними суддями та можуть не мати вищої юридичної освіти. Зовсім інші тенденції можемо спостерігати в таких країнах як Литовська Республіка та Грузія. Так, у зазначених країнах конституційні суди налічують по 9 членів, відносно яких конституційно закріплені доволі високі цензи, та які займають свій пост не більше одного строку, на відміну від України, судді Конституційного Суду якої обираються на довічний основі. Також слід звернути увагу на особливого суб'єкта конституційного подання в Грузії – Народного Захисника. Отже, можна зробити висновок, що Україна, безспірно, повинна брати приклад із країн другої наведеної групи. Так, спираючись на досвід Грузії та Литви, вважаю, що в Україні треба скасувати безстроковість обрання суддів Конституційного Суду, а обмежитися терміном у 9–10 років, із переобранням половини складу кожні 5 років. Таким чином вдалося б побороти проблеми незмінюваності судової влади та геронтократії, що склалися в лавах органу конституційного контролю в Україні. Також українському законодавцеві не зайвим було б наділити вітчизняний орган конституційного контролю повноваженнями стосовно вирішення спорів про компетенцію, що часто стають предметом палких дискусій та вирішень на політичній арені.

ВИСНОВКИ

У роботі проведено аналіз положень систем конституційного контролю, закріплених у Конституціях деяких пострадянських країн. Проведено порівняння з актуальним законодавством, що регламентує діяльність Конституційного Суду України. На цій основі запропоновано наділити КСУ повноваженнями для розгляду справ про компетенцію вищих державних органів та обмежити термін перебування особи на посаді судді Конституційного Суду.

Список використаних джерел

1. Пілюк С.В. Сучасні моделі конституційного контролю.

Форум права. 2012. № 3. С. 550–557.

2. Закоморна К.О. Роль інституту конституційного контролю в забезпеченні стабільності конституційного розвитку (на прикладі постсоціалістичних країн Східної Європи). *Державне будівництво та місцеве самоврядування Збірник наукових праць*. 2011. № 22. С. 96–105.

3. Миклашевич П.П. Развитие конституционного контроля в Республике Беларусь в современных условиях. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravo-sovremennoy-belarusi-istoki-uroki-dostizheniya-i-perspektivy-razvitiye-konstitutsionnogo-kontrolya-v-respublike-belarus-v-sovremennykh-usloviyakh/>

4. Остапович И.Ю. Конституционный Совет Республики Казахстан: вопросы теории и практики: автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / Томский государственный университет. Томск, 2005. 25 с.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.

7. Конституція Російської Федерації. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (дата звернення: 01.05.2021).

8. Конституція Республіки Білорусь. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

9. Конституція Республіки Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

10. Конституція Литовської Республіки. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm

11. Конституція Грузії. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>.

References

1. Piluk S. V. Modern models of constitutional control. *Law forum*. 2012. № 3, pp. 550–557 (in Ukrainian).

2. Zakomorna E.A. The role of the institute of the constitutional control in the course of providing the stability of the constitutional development (on the example of post socialist countries of Eastern Europe). *State building and local self-government. Collection of scientific works*. 2011. № 22, pp. 96–105. (in Ukrainian).

3. Miklashevich, P.P. Development of constitutional control in the Republic of Belarus in modern conditions. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/pravo-sovremennoy-belarusi-istoki-uroki-dostizheniya-i-perspektivy-razvitiye-konstitutsionnogo-kontrolya-v-respublike-belarus-v-sovremennykh-usloviyakh/> (in Russian).

4. Ostapovich, I.U. Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan: issues of theory and practice. 2005. 25 p. (in Russian).

5. The Constitution of Ukraine: Law of Ukraine of June 28, 1996 № 254k / 96–VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp#Text> (in Ukrainian).

6. On the Constitutional Court of Ukraine: Law of Ukraine of 13.07.2017 № 2136–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (in Ukrainian).

7. Constitution of the Russian Federation. URL: <http://duma.gov.ru/news/48953/> (in Russian).

8. Constitution of the Republic of Belarus. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (in Russian).

9. Constitution of the Republic of Kazakhstan. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (in Russian).

10. Constitution of the Republic of Lithuania. URL: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm (in Russian).

11. Constitution of Georgia. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (in Russian).