

УДК 342.565.2

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.17>

## ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: У ФОКУСІ КОМПАРАТИВІЗМУ

**Захарченко Петро Павлович,**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри теорії та історії держави та права  
Інституту права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка



**Мірошніченко Марія Іванівна,**

доктор юридичних наук,  
професор кафедри теорії та історії держави та права  
Інституту права Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка



*У межах пропонованої статті досліджується порядок формування органів конституційного контролю в рамках держав-членів Європейського Союзу крізь призму порівняння. За основою були взяті конституційні норми щодо формування судів конституційної юрисдикції таких держав-членів Європейського Союзу, як Іспанія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція, тобто тих країн, які відіграють провідну роль у системі європейської інтеграції.*

*Процес формування органів конституційного контролю в державах-членах Європейського Союзу спрямований на уникнення зовнішнього контролю над конституційним судом та має на меті сформувати неупередженість самих суддів стосовно всіх інших факторів, окрім завдань, що стоять перед ними.*

*Метою дослідження є аналіз наявних видів формування складу конституційного суду в європейських країнах та дослідження ролі владних і політичних суб'єктів у формуванні конституційного суду. Автори дійшли згоди щодо порядку формування конституційних судів у державах-членах ЄС і відповідно до змісту публікації поділили їх на чотири групи за ознакою суб'єктів формування.*

*Автори проводять розмежування і між рівнем повноважень конституційних судів у аналізованих конституціях держав-членів ЄС і на цьому тлі демонструють їхні відмінності. Серед них виділяють конституції держав Східної Європи, в яких орган конституційного контролю є одним із найважливіших державних та політичних інститутів, оскільки має право тлумачити конституцію, здійснювати контроль за відповідністю нормативно-правових актів конституції країни, вирішувати спори про конституційність діяльності політичних партій чи інших громадських об'єднань, ухвалювати рішення щодо проведення процедури імпічменту.*

*У висновках зазначається, що провідним у процесі формування суддівського корпусу в державах-членах ЄС залишається фактор врахування високих професійних стандартів та стандартів особистої поведінки кандидатів на посади.*

**Ключові слова:** конституційний суд, конституційний контроль, порядок формування конституційного суду, держави-члени Європейського Союзу, конституція.

**Zakharchenko Petro, Miroshnychenko Maria. The procedure for the formation of constitutional control bodies in the member states of the European Union: the focus of comparativism**

*Within the framework of the proposed article, the order of formation of constitutional control bodies within the framework of the member states of the European Union is investigated through the prism of comparison. The constitutional norms regarding the formation of courts of constitutional jurisdiction of such member states of the European Union as Spain, Italy, Germany, Portugal, France, that is, those countries that play a leading role in the system of European integration, were taken as a basis. The process of forming constitutional control bodies in the member states of the European Union is aimed at avoiding external control over the constitutional court and aims to form the impartiality of the judges themselves in relation to all factors other than the tasks facing them. The purpose of the study is to analyze the existing types of composition of the constitutional court in European countries and to study the role of powerful and political subjects in the formation of the constitutional court. The authors reached an agreement on the procedure for the formation of constitutional courts in the EU member states and, in accordance with the content of the publication, divided them into four groups based on the subjects of formation. The authors distinguish between the level of powers of the constitutional courts in the analyzed constitutions of the EU member states and demonstrate their differences against this background. Among them are the constitutions of Eastern European states, in which the body of constitutional control is one of the most important state and political institutions, as it has the right to interpret the constitution, exercise control over the conformity of normative legal acts of the country's constitution, and resolve disputes about the constitutionality of the activities of political parties or other public bodies, unions, to make decisions regarding impeachment proceedings. In the conclusions, it is noted that the leading factor in the formation of the judicial corps in the EU member states is the consideration of high professional standards and standards of personal behavior of candidates for positions.*

**Key words:** constitutional court, constitutional control, order of formation of the constitutional court, member states of the European Union, constitution.

Стабільністю та злагодженістю функціонування механізму держави, запобіжником від її узурпації окремими гілками влади, що невіддільно існують від приписів конституції, є ефективна організація органів конституційного контролю. Гарантією їхньої якості у державах-членах Європейського Союзу (ЄС), що нині стали орієнтиром для української конституційної теорії та практики, є високопрофесійний, стійкий до корупційних схем, незалежний від політичних, фінансових чи інших впливів суддівський корпус органів конституційного контролю. У зв'язку з нещодавнім наданням Україні статусу кандидата до членства в ЄС маємо намір актуалізувати проблему порядку формування інститутів конституційної юстиції в окремих державах-членах європейського співтовариства.

Під порядком формування органів конституційного контролю дослідники розуміють діяльність органів, що здійснюють формування інституції; процедуру дій вказаних органів; вимоги, що висуваються до кандидатів на посади суддів; фактичне призначення суддів на посади; гарантії забезпечення діяльності суддів;

організаційно-правові форми діяльності тощо [1, с. 28].

Відповідно до положень основних законів конституційні суди відрізняються один від одного кількісним складом суду, строком повноваження суддів, способом їх утворення та повноваженнями.

За способом формування конституційні суди держав-членів ЄС пропонуємо розділити на чотири групи:

– країни, де судді вибираються єдиною палатою парламенту (Естонія, Угорщина, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Португалія, Словенія). Так, в Угорщині судді конституційного суду вибираються Державними зборами за поданням спеціальних комісій, що складаються з членів партійних фракцій, що шляхом виборів увійшли до парламенту. У Німеччині по вісім членів федерального Конституційного Суду вибираються бундестагом і бундесратом, а члени конституційних судів земель – ландтагами. Інший конкретний приклад – Португалія, де 10 із 13 суддів вибираються Парламентом, а троє суддів, що залишилися, – вибраними першими 10 суддями. Це є елементом «самоформування» суду.

У Хорватії судді вибираються нижньою палатою за поданням верхньої. У Польщі – нижньою палатою;

– країни, у яких склад суду формується главою держави разом з парламентом. До них належить, наприклад, Румунія, де третину суддів призначає Палата депутатів, третину – Сенат, третину – Президент. У Словаччині судді призначаються Президентом Республіки за поданням Національних зборів, а у Чехії глава держави призначає суддів за згодою Сенату;

– країни, у яких формування складу конституційних судів здійснюється трьома гілками влади. Так, у Болгарії третину суду вибирають Народні Збори, третину призначає Президент, ще третина вибирається загальними зборами Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду. До країн з таким способом обрання конституційних судів належать Італія, Франція, Чехія;

– країни, у яких склад конституційного суду формується шляхом формального затвердження главою держави кандидатур суддів, поданих органом виконавчої влади. Такий спосіб формування здебільшого притаманний скандинавським державам, які належать до системи «загального права». У Данії, Ісландії та Норвегії глава держави призначає суддів на підставі подання міністра юстиції. У Данії Верховний Суд, що має повноваження на здійснення конституційної перевірки, має де-факто право на накладення «вето» щодо призначень суддів. У Фінляндії відповідний суд пропонує кандидатури, після чого Президент Республіки проводить консультації із міністром юстиції та Радою міністрів і лише тоді призначає нових суддів. У Швеції уряд призначає суддів на підставі пропозиції, а не подання, міністра юстиції.

За наданими їм повноваженнями суди також мають відмінності між собою, хоча у більшості держав-членів ЄС вони схожі. До таких держав належать Болгарія, Польща, Чехія, Словаччина, в яких орган конституційного контролю є одним із найважливіших державних та політичних інститутів, оскільки має право тлумачити конституцію, здійснювати контроль за відповідністю нормативно-правових актів конституції країни, вирішувати спори про

конституційність діяльності політичних партій чи інших громадських об'єднань, ухвалювати рішення щодо проведення процедури імпічменту. Конституційна палата Румунії, крім того, стежить за конституційністю законів до їх промульгації та перевіряє виконання умов для реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. Дещо вужчими є повноваження Конституційного Суду Угорської Республіки, основною функцією якого є перевірка конституційності правових норм та вирішення питання про позбавлення Президента Республіки посадових повноважень.

До повноважень Конституційного суду Іспанії, що складається із 17 регіональних автономних громад, належать такі питання, як:

– клопотання про неконституційність нормативних актів (проводиться на запит прем'єрміністра, омбудсмена, 50 депутатів Конгресу або 50 сенаторів, органів виконавчої та законодавчої влади автономних об'єднань);

– скарги в порядку процедури ампаро спрямовані на захист порушених основних прав та громадянських свобод (може звернутися будь-яка фізична чи юридична особа, чиї права та законні інтереси були порушені, а також омбудсмен чи прокурор на захист невизначеного кола осіб);

– спори щодо компетенції між державою загалом та автономними самоврядними громадами;

– спори між автономними самоврядними громадами;

– спори між органами державної влади;

– перевіряє конституційність положень міжнародного договору, що підлягає ратифікації;

– перевіряє порядок призначення членів конституційного суду [2].

Попри те, що Конституція Іспанії 1978 р. визнає форму адміністративного устрою країни унітарною, проте фактично вона має у своєму складі низку автономних самоврядних громад, суперечки між якими покликаний вирішувати конституційний суд.

Згідно зі ст. 225 ч. 2 до компетенції Конституційного суду Португалії входить також:

– підтвердження втрати поста президента;

– виконання судового рішення в останній інстанції на предмет правильності і дійсності актів виборчого процесу;

– посвідчення законності діяльності політичних партій;

– попередній нагляд за конституційністю та законністю референдумів і безпосередніх консультацій з виборцями на місцевому рівні [3].

Ст. 134 Конституції Італії до компетенції Конституційного суду відносить:

– спори про конституційність законів і актів держави та областей, що мають силу закону;

– спори про компетенцію між різними органами влади держави, а також між державою і областями та між однією областю й іншою;

– звинувачення, висунуті проти президента республіки [4].

Кількісний склад судів конституційного нагляду коливається у різних країнах і залежить від території держави, завдань, які він покликаний виконувати, структури, специфіки держави, в якій він створюється, та інші обставини. Загалом у державах-членах ЄС кількість суддів конституційного суду коливається від 3 (Мальта), 4 (Андорра). Що ж до інших країн, то, скажімо, в Естонії їх 5, у Румунії – 9, у Болгарії, Іспанії та Бельгії – 12, Угорщині, Італії, Польщі, Чехії – 15, ФРН – 16.

У Королівстві Данія вищим судом у єдиній триступеневій системі судів є Верховний суд, до складу якого входять 18 суддів на чолі з головою. Усіх суддів призначає монарх за поданням міністра юстиції [5, с. 311–312]. Останні, як і в бельгійському Конституційному (Арбітражному) суді, обіймають посади безстроково. У Королівстві Бельгія також усіх суддів призначає монарх, хоча його роль як глави держави обмежена виключно представницькими функціями.

У Швеції також у триступеневій системі судів загальної юрисдикції вищим визнається Верховний суд (18 осіб), який довільно призначає уряд.

По-різному відбувається заміщення посад у тих країнах, де функції конституційного контролю покладені на вищий суд загальної юрисдикції або на його спеціальну палату (колегію). Так, у Естонії

голову Вищого (державного) суду призначає парламент за поданням президента. Інші члени суду також призначаються парламентом, але за поданням призначеного голови суду. 17 суддів обіймають посаду безстроково.

У Австрії до складу суду входять голова, заступник, 12 суддів, а також шість так званих резервних суддів. Голову, його заступника, 6 постійних і 3 резервних безстроково призначає президент за поданням уряду. Інших – президент за поданням парламенту. Працюють до досягнення 70 років.

Конституційний суд ФРН складається із 16 суддів, яких порівну вибирає бундестаг і бундесрат на 12-річний термін без права бути призначеним вдруге. За неформальною угодою кожна із політичних партій, що увійшли до парламенту, може розраховувати на пропорційне представництво в конституційному суді.

У процедурі виборів суддів бундестагом і бундесратом – вищими органами федерації – проявляється особлива значущість конституційного судочинства Німеччини. Федеральний Конституційний суд, крім того, має завдання контролювати законодавця і вирішувати спори у межах федерації. Саме тому судді й вибираються вищим демократично вибраним конституційним органом, який представляє всі землі Німеччини на рівні федерації.

Особливість Конституційного суду ФРН полягає в тому, що він складається із двох Сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів (по 8 у кожній). Президент та віцепрезидент Федерального Конституційного суду (ФКС) мають належати до різних палат. Обидва Сенати рівноправні, кожен із них окремо вважається Федеральним Конституційним Судом. Основну частину рішень з конституційного контролю ухвалює Перший Сенат, а у спорах щодо повноважень Сенатів – Колегія суддів.

Сенати позбавлені права контролю рішень один одного. У разі, коли один Сенат не погоджується із правовою позицією іншого, то рішення ухвалює Пленум у складі всіх суддів Федерального Конституційного суду. До компетенції Пленуму входить також ухвалення рішень щодо звільнення суддів ФКС з посад або їхнього виходу на пенсію.

Суддів у Німеччині вибирають терміном на 12 років. Віковий ценз становить 68 років. Для гарантування їхньої незалежності повторне обрання не допускається [6, с. 109–111].

Федеральний Конституційний суд як судовий орган посідає особливе місце у судовій системі Німеччини. На відміну від інших судів, він не входить до загальної судової системи країни.

Двопалатна система організації роботи конституційного суду існує в Іспанії, де працює 12 суддів. Усі вони призначаються королем за поданням: по 4 від кожної палати парламенту – генеральних кортесів Іспанії (Конгрес депутатів і Сенат), два кандидати за пропозицією уряду, два – за пропозицією судової адміністрації (генеральної ради судової влади).

На посаду судді конституційного суду можуть бути призначені лише громадяни Іспанії з юридичною освітою, досвідом роботи суддями чи прокурорами, або ті, хто викладає у вузах, є державними службовцями, а також авторитетні юристи, що мають не менше 15 років юридичної практики. Судді призначаються на 9 років, з персональним оновленням на третину кожні 3 роки. Голова суду призначається королем також на 3 роки за поданням самого суду.

Членство в Конституційному суді Іспанії несумісне:

- з будь-яким представницьким мандатом;
- з політичними чи адміністративними посадами;
- зі здійсненням керівництва в політичних партіях, профспілках або роботою в них;
- зі здійсненням судових або прокурорських функцій і іншої професійної або комерційної діяльності. На них також поширюються всі правила, що забороняють сумісництво, передбачене для інших представників судової влади [2].

В Італії особливе значення має вимога, що стосується належності до вищої категорії, наявність високої академічної кваліфікації та тривалого професійного досвіду. Судді, як правило, призначаються після досягнення 50 років [8, с. 26]. Діяльність члена суду несумісна з обов'язками депутата парламенту чи обласної ради, а також з участю

в роботі громадських організацій та політичних партій (ст. 135 Конституції Італії).

Конституційний суд функціонує у складі 15 суддів – по 5 призначає президент, парламент і інші вищі суди. В разі розгляду звинувачення проти президента, окрім суддів конституційного суду, беруть участь 16 осіб, вибраних парламентом за жеребом. Судді призначаються лише один раз на 9 років. Голову конституційного суду терміном на три роки вибирають самі судді.

У Литві існує вимога про наявність у кандидата на суддю високих моральних якостей та бездоганної репутації (ст. 103 Конституції Литовської Республіки). У ст. 147 Конституції Болгарії також зазначено, що суддями конституційного суду вибираються юристи з високими професійними і моральними якостями.

У конституціях окремих держав встановлюються додаткові вимоги. Так, відповідно до ст. 1 конституції Бельгії за формою державно-територіального устрою є федеральною державою, що складається із співтовариств і регіонів. Співтовариства будуються за культурно-лінгвістичним принципом, а регіони – за мовно-територіальним. Бельгія включає 3 співтовариства: Французьке, Фламандське і Німецькомовне і 4 регіони: Валлонський, Фламандський, Брюссельський (двомовний) і Німецькомовний. Перехід від унітарного до федерального устрою в Бельгії відбувся 1 січня 1989 р. у зв'язку з багаторічним конфліктом між двома основними національностями – фламандцями і франкомовними валлонами. Тому у країні існує вимога, аби 6 членів конституційного суду належали до голландської мовної групи, 6 – до французької, 1 – до німецької. Кожна мовна група має включати по три судді з юридичною освітою і по три судді з п'ятирічним досвідом роботи в парламенті [7].

У Португалії десять суддів конституційного суду призначаються парламентом, а ще трьох кооптують призначені судді. Термін повноважень – 9 років, але дозволяється повторне призначення на відповідні посади. Голова суду вибирається самими суддями.

На Мальті всіх (3) суддів безтерміново призначає президент за поданням прем'єрміністра. Після досягнення 65 років вони йдуть у відставку.

Максимальний вік суддів судів, які здійснюють конституційне правосуддя, варіюється: 65 років (Мальта, Туреччина), 67 років (Фінляндія, Швеція), 68 років (ФРН), 70 років (Австрія, Бельгія, Данія, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія, Норвегія). Відсутні вікові обмеження в Болгарії, Чехії, Франції, Італії, Ліхтенштейні, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії. В Естонії судді можуть залишатися на посаді до 5 років після досягнення ними пенсійного віку.

У конституціях держав останньої хвилі, приєднаних до ЄС, відзначається різноманітністю кількісний склад конституційного суду. В Латвії до його складу входить 7 суддів, у Литві, Румунії і Словенії – 9, в Угорщині – 11, у Болгарії – 12, у Словаччині, Хорватії – 13, у Чехії – 15.

Різними визначені терміни повноважень суддів Конституційного суду: в Болгарії, Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словенії – 9 років, в Латвії і Чехії – 10, у Словаччині – 12.

У Болгарії, Литві і Румунії склад конституційного суду оновлюється частково через кожні три роки, чим забезпечується спадковість у діяльності цього органу.

Певні особливості притаманні порядку формування органу спеціалізованого конституційного контролю в умовах французької моделі. У Франції президент і голови палат парламенту призначають по три члени Конституційної ради терміном на 9 років. При цьому кожні 3 роки відбувається ротація по одному члену ради. До складу Конституційної ради довічно входять колишні президенти країни.

Судді конституційного суду в державах-членах ЄС забезпечуються імунітетними правами, які спрямовані на захист судді від тиску, що здійснюється шляхом необґрунтованих звинувачень, висуваються проти нього з метою здійснення впливу на прийняття ним рішення. Одночасно від суддів закон вимагає дотримання дуже високих професійних стандартів, а також стандартів особистої поведінки.

У окремих конституціях держав-членів ЄС існують норми, які вказують на високий правовий статус суддів конституційного суду. У Хорватії та Болгарії вони прирівнюються до депутатів парламенту, що свід-

чить про рівень правової охорони їхньої діяльності. Привілеї та імунітети надаються суддям не для їхньої особистої вигоди, а з метою безпечного виконання ними своїх функцій. Лише суд у пленарному засіданні уповноважений відмовляти у наданні суддям імунітету, що є не тільки його правом, але й обов'язком у всіх випадках коли, на його думку, імунітет зашкодить інтересам справедливості та правосуддя. Більшість судів зберігають, принаймні, частковий імунітет членів суду, що виконує функції конституційного правосуддя, від звинувачення (Болгарія, Хорватія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина), крім тих випадків, коли суддя був затриманий на місці злочину (Угорщина, Італія, Польща, Словенія), або тих випадків, коли злочин тягне за собою покарання, пов'язане з ув'язненням (Словенія).

Повний імунітет суддів від кримінального переслідування та цивільних позовів також існує в окремих країнах (Естонія, Латвія, Литва). У Литві, наприклад, повний імунітет надано суддям тільки на період війни чи надзвичайної ситуації. У Румунії судді конституційного суду не можуть відповідати за думки, висловлені ними у ході виконання судових функцій, та за голосування під час ухвалення рішення. Крім того, вони користуються імунітетом від кримінального переслідування, включаючи звичайні правопорушення. У Бельгії, ФРН, Швеції відсутній імунітет для суддів конституційного суду від кримінального переслідування.

Судовий імунітет, як правило, застосовується самими судами (Болгарія, Хорватія, Угорщина, Італія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина), іноді лише за запитом генерального атторнея, тобто одного із вищих посадовців юстиції (Болгарія, Литва). До інших органів влади, що мають повноваження на відкликання суддівського імунітету, належать органи, що призначають члена суду, наприклад, канцлер з питань права за згодою парламентської більшості (Естонія), верхня палата парламенту (Чехія), єдина палата парламенту (Латвія, Словенія), президент чи постійне бюро нижньої палати сенату, які призначали суддю, що підлягає відставці, і тільки за запитом генерального атторнея (Румунія).

У деяких конституціях та спеціальних конституційних законах держав-членів ЄС відсутні норми, що регулюють недоторканність суддів конституційної юрисдикції (Австрія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ліхтенштейн, Мальта, Норвегія, Швеція). У Норвегії судді підсудні звичайним судам, тоді як у інших державах-членах ЄС кримінальні справи стосовно членів конституційного суду слухає Верховний суд (Литва, Іспанія). У Бельгії судді, що здійснюють конституційне правосуддя, користуються тими самими привілеями, що й члени інших судів. Всі вони у першій і останній інстанції підсудні Апеляційному Суду. У Швеції кримінальний процес щодо членів Верховного Суду та членів Вищого Адміністративного Суду за правопорушення, вчинені суддями, мають бути передані на розгляд Верховного Суду парламентським омбудсменом чи канцлером юстиції. В Норвегії такі справи роз-

глядаються особливим судом з питань імпичменту, котрий ухвалює рішення щодо суддів Верховного Суду у першій і останній інстанції [9].

Отже, способи формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС не є уніфікованими, адже кожен із них є результатом пошуку такого механізму, який має на меті ліквідувати чи, принаймні, мінімізувати вплив на діяльність конституційних судів органів державної влади чи окремих посадових осіб. Кількісний склад органу конституційної юстиції визначається насамперед географічними масштабами держави, чисельністю її населення, формою правління, національними правовими традиціями тощо. Однак фактор дотримання високих професійних стандартів та стандартів особистої поведінки є ключовим у процесі формування суддівського корпусу інституту конституційного контролю в державах-членах ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондаренко Б. Формування складу конституційного суду як складник механізму забезпечення його незалежності. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 1. С. 26–35.
2. Конституція Королівства Іспанія. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf> (дата звернення: 10.09.2022).
3. Конституція Португалії. URL: <https://legalns.com/> (дата звернення: 10.09.2022).
4. Конституція Італії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата звернення: 14.09.2022).
5. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 464 с.
6. Паславська Н. Організація діяльності Федерального Конституційного суду Федеративної Республіки Німеччина. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. Випуск 59. С. 108–113.
7. Конституція Бельгії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf> (дата звернення: 14.09.2022).
8. Омелян С.Б. Забезпечення конституційного правосуддя у демократичних державах із європейською моделлю конституційного контролю. *Право і суспільство*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 24–28.
9. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Состав конституционных судов. С. 19–20. URL: [file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document\(1\).pdf](file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document(1).pdf) (дата звернення: 4–5 січня 2022).