

Конституційний Суд України



КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
У СИСТЕМІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ТА ШЛЯХИ
ЇХ ВИРІШЕННЯ

Матеріали
міжнародної конференції

м. Київ,
16 травня 2008 року

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД
Київ
Ін Юре
2008

УДК 342.565.2
ББК 67.9(4УКР)300.1я43
К 65

Видання здійснено за сприяння Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) та Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва.

Издано при содействии Европейской Комиссии «За демократию через право» (Венецианская Комиссия) и Немецкого Фонда международного правового сотрудничества.

Published in co-operation with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), German Foundation for International Legal Co-operation.

Упорядники:

К. О. Пігнаста, О. І. Кравченко

Конституційний Суд у системі органів державної влади : актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 трав. 2008 р. / Конституц. Суд України ; упоряд. : К. О. Пігнаста [та ін.]. — К. : Ін Юре, 2008. — 568 с. — Укр., рос., англ.
ISBN 978-966-313-424-6.

Збірник містить матеріали щодо актуальних питань діяльності Конституційного Суду України та органів конституційної юрисдикції 14 іноземних держав.

УДК 342.565.2
ББК 67.9(4УКР)300.1я43+67.300.1я43

© Конституційний Суд України, 2008
© Ін Юре, 2008

ISBN 978-966-313-424-6

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Вступ | 5 |
| А. Стрижак. Конституційний Суд України у системі органів державної влади України | 7 |
| Дж. Букіккіо. Вітальне слово | 12 |
| Л. Копай. Вітальне слово | 18 |
| Ш. Хюльсхьорстер. Вітальне слово | 20 |
| А. Ендзінш. Безперервність діяльності Конституційного Суду як гарантія його незалежності | 22 |
| І. Тимченко. Механізм конституційної юрисдикції в державному механізмі українського суспільства | 30 |
| І. Рогов. Конституційна Рада Республіки Казахстан як квазісудовий орган конституційного контролю | 37 |
| П. Міклашевіч. Роль Конституційного Суду Республіки Білорусь у системі органів державної влади | 40 |
| Я. Музіл. Актуальні проблеми конституційної юстиції в Чеській Республіці | 45 |
| М. Бондар. Між Сциллою і Харибдою: Конституційний Суд у системі поділу влади | 53 |
| П. Євграфов, Є. Євграфова. Особливості правової природи актів Конституційного Суду України | 72 |
| Г. Халлер. Проблеми у діяльності Конституційного Суду Австрійської Республіки | 83 |
| В. Колісник. Теоретико-правові аспекти подальшого вдосконалення статусу Конституційного Суду України | 86 |
| М. Костицький, Н. Кушакова. Спроби трансформації статусу і функцій Конституційного Суду України як посягання на фундаментальні і методологічні засади української Конституції | 92 |
| Д. Пулбере. Конституційний Суд Республіки Молдова: актуальні проблеми та перспективи | 97 |
| Я. Мачужак. Взаємодія Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції у питаннях захисту прав і свобод людини і громадянина | 102 |
| П. Куцоніс. Конституційний Суд у системі органів державної влади Литовської Республіки: основні проблеми і шляхи їх вирішення | 114 |
| С. Міщенко. Законодавчі гарантії незалежності суддів Конституційного Суду України | 120 |

| | |
|--|-----|
| М. Савенко. Незалежність і авторитет конституційної юстиції | 123 |
| Н. Карпачова. Співпраця Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з Конституційним Судом України | 131 |
| В. Скомороха. Окремі проблеми конституційного правосуддя в Україні | 135 |
| К. Еремадзе. Забезпечення конституційного функціонування політичних інститутів у країнах «молодої демократії» шляхом конституційного правосуддя | 155 |
| В. Тихий. Актуальні проблеми повноважень Конституційного Суду України | 159 |
| Р. Сабареану. Баланс державної влади у світлі діяльності Конституційного Суду Румунії | 162 |
| В. Кампо. Про розмежування компетенційних та інших спорів у діяльності Конституційного Суду України | 171 |
| М. Корнієнко. Проблеми безпосереднього народовладдя в юрисдикції Конституційного Суду України | 175 |
| Ю. Кириченко. Проблеми судового конституційного контролю в Україні: аналіз та шляхи їх вирішення | 178 |

ВСТУП

16 травня 2008 року в Києві відбулася міжнародна конференція «Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення», організатором якої виступив Конституційний Суд України спільно з Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Німецьким Фондом міжнародного правового співробітництва.

У роботі конференції взяв участь Президент України Віктор Ющенко. Зі вступним словом «Конституційний Суд України у системі органів державної влади України» до присутніх звернувся Голова Конституційного Суду України Андрій Стрижак. Учасників зібрання також привітали і виступили перед ними Секретар Венеціанської Комісії Ради Європи Джанні Букіккіо, Координатор проектів ОБСЄ в Україні Любомир Копай, керівник проектів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва, керівник представництв Фонду в Києві та Мінську Штефан Хюльсхорстер.

У вітальному слові Президент України Віктор Ющенко подякував суддям Конституційного Суду України за забезпечення стабільної та незалежної роботи інституції, зокрема наголосив: «Мені надзвичайно приємно відзначити, що Конституційний Суд України сьогодні — це перш за все стабільний конституційний інститут держави. Всі, хто долучений до організації діяльності цього органу, і насамперед його Голова, доклали зусиль для того, щоб робота Конституційного Суду була аполітичною».

Глава держави зауважив, що свого часу Конституційний Суд України працював у складний період. «Ми пережили колосальну політизацію цього інституту, чиясь намагання управляти ним, привнести політичну корупцію у його стіни. Я хотів би подякувати суддям Конституційного Суду України, які пройшли ці і політичні, і моральні випробування», — наголосив Президент України. За словами Віктора Ющенка, сьогодні в українському суспільстві цей конституційний інститут користується належною повагою.

У своєму виступі Президент України також підкреслив, що нинішня конференція є надзвичайно актуальною, адже саме зараз в Україні гостро стоїть питання внесення суттєвих змін до Основного Закону, і що гарантує прозорість процесу створення нової редакції Конституції. «Виключно демократичним способом ми забезпечимо розгляд нової Конституції в українському парламенті і в українському суспільстві, — сказав він. — Лише у правовій площині, із залученням до роботи над цим документом максимальної кількості національних сил, ми можемо успішно, спокійно завершити цей процес. Цієї дорогою ми йдемо, і ми пройдемо її гідно».

За словами Президента України, до написання нової Конституції будуть залучені міжнародні експерти. «Обов'язково буде враховано думку провідних демократичних сил, у тому числі міжнародних», — сказав він. Президент також висловив сподівання, що від цієї міжнародної конференції українська сторона одержить важливі пропозиції для того, щоб урахувати їх в конституційному процесі.

Віктор Ющенко підкреслив, що наполягає на проведенні конституційної реформи через Національну конституційну раду, з широким суспільним обговоренням проекту змін до Конституції та подальшим внесенням його на розгляд Верховної Ради України. «Потрібно припинити згубну для країни практику лобіювання проектів конституцій, переписаних під власні інтереси, а не для потреб суспільства», — сказав Президент.

Президент України зауважив, що нині в Україні немає жодної політичної сили, яка заперечувала б необхідність внесення змін до Конституції. Він висловив жаль, що серед них є ті, хто намагаються повторити сценарій 2004 року. «Сьогодні історія нагадає історію 2004 року, коли лідер однієї з провідних партій України, з певною компанією, яка готувала зміни 2004 року, фактично написали нову Конституцію», — сказав він. — Мета поточного тижня — сформувати в парламенті тимчасову спеціальну комісію, провести перше голосування цих змін і доповнень. На щастя, цього не сталося. Знайшлися політичні сили, які не могли піти такою дорогою. Я переконаний, що це емоції, які швидко минуть, але найголовніше — ми не допустили чергового некоректного підходу до реформування національної Конституції. Попри все конституційний процес в Україні просувається правильним шляхом», — наголосив Президент України.

Виступ глави держави поклав початок роботі міжнародної конференції, в якій взяли участь понад 80 фахівців з 14 країн світу, серед яких були керівники та представники конституційних судів Європи та країн СНД, міжнародних установ та державних органів влади. У збірнику до вашої уваги пропонуються виступи учасників міжнародної конференції «Конституційний Суд у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення».

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

А. СТРИЖАК,

Голова Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

Шановний пане Президенте України!

Шановні колеги!

Відкриваючи міжнародну конференцію «Конституційний Суд України у системі органів державної влади: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення», хочу з особливою приємністю відзначити, що це перший захід міжнародного масштабу, який Конституційний Суд України проводить в оновленому складі. На мій погляд, це є ще одним підтвердженням того, що непевні часи змін минули. Конституційний Суд України не тільки вийшов на стабільний робочий режим розгляду справ, а й зумів зберегти свій міжнародний авторитет.

Темою нашої конференції є роль і місце конституційного судочинства в системі органів державної влади, дослідження актуальних проблем, що виникають у зв'язку з цим процесом, а також визначення перспективних шляхів їх вирішення.

Згідно з Конституцією України судочинство в державі здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Тобто на конституційному рівні єдиний орган конституційної юрисдикції в країні віднесено до органів судової влади.

Водночас слід зазначити, що в наукових колах існують різні концепції щодо визначення статусу Конституційного Суду, його місця в системі органів державної влади. В одному випадку акцент робиться на особливому статусі цього державного органу як носія судової влади, який не варто ототожнювати з правосуддям, оскільки його діяльність функціонально не пов'язана із судами загальної юрисдикції. В іншому підкреслюється подвійна природа цього органу, який, з одного боку, розглядається як орган правосуддя, незалежний від інших, а з другого, — як один із найвищих конституційних органів держави.

Деякі дослідники вважають, що конституційні суди належать до судової влади незалежно від того, чи визнано це на конституційному рівні. На думку інших, конституційне правосуддя перебуває над трьома гілками влади. Треті ж відносять конституційний суд до контрольно-наглядових органів.

На мій погляд, вирішуючи питання про роль і місце Конституційного Суду в механізмі державної влади України потрібно, насамперед, керуватися його повноваженнями, наданими йому для виконання поставлених перед ним завдань.

Головним завданням єдино́го органу конституційної юрисдикції в Україні є гарантування верховенства Основного Закону держави на всій її території. Досліджуючи зміст цього конституційного принципу, перший Голова Конституційного Суду України Л. Юзьков, 70-річчя з дня народження якого ми відзначили цього року, свого часу зауважив, що верховенство Конституції означає, що над нею не стоять (не повинні стояти) не тільки державні (правові), а й будь-які інші соціальні акти: політичні, корпоративні, акти самоврядування тощо.

Розглядаючи роль і місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади саме в аспекті гарантування верховенства Конституції, потрібно визначити, що ця діяльність полягає у реалізації комплексу системно пов'язаних повноважень. Що стосується взаємовідносин з цими органами, то вони мають бути організовані виключно у конституційно визначений спосіб.

Зокрема, Верховна Рада України шляхом прийняття законів формує правове поле для діяльності єдино́го органу конституційної юрисдикції, створює для нього відповідну нормативно-правову базу. Парламент також бере участь у формуванні Суду, призначаючи на посади третину його конституційного складу. Президент та з'їзд суддів України рівними квотами призначають решту конституційного складу Суду. Згідно із Законом України «Про Конституційний Суд України» суддя Конституційного Суду вступає на посаду з дня складення ним присяги на засіданні Верховної Ради України.

Зі свого боку, Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні здійснює судовий конституційний контроль законодавчої діяльності Верховної Ради, зокрема, перевіряє на відповідність Конституції України закони та інші правові акти, які приймає парламент. Він також розглядає питання конституційності актів Президента України та Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

За зверненням Президента України або Кабінету Міністрів України Конституційний Суд дає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів або тих договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, а за зверненням Верховної Ради України – щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України.

Конституційний Суд України є обов'язковим учасником процесу внесення змін до Основного Закону держави. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою

України за умови наявності висновку Конституційного Суду України щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Як зазначають деякі вчені-правознавці, реалізуючи ці повноваження, Конституційний Суд України в окремих випадках фактично удосконалює систему законодавства, адже визнання правових актів такими, що не відповідають Конституції України, має наслідком припинення їх дії або дії їх правових норм, застосування яких могло призвести або призвело до порушення конституційних приписів.

Характерними прикладами такого удосконалення системи законодавства є, зокрема, Рішення Конституційного Суду України від 29 грудня 1999 року № 11-рп/99 у справі про смертну кару, яким Суд визнав неконституційними положення низки статей Кримінального кодексу України, що передбачали смертну кару як вид покарання; Рішення від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 у справі про соціальні гарантії громадян; Рішення від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 у справі щодо пільг, компенсацій і гарантій; Рішення від 17 березня 2004 року № 7-рп/2004 у справі про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів та інші, якими визнавалися неконституційними положення законів України про державний бюджет, що передбачали обмеження гарантованих Конституцією України прав громадян на соціальний захист.

У цілому майже за 12 років своєї діяльності Конституційний Суд України вирішив питання щодо конституційності понад 250 правових актів, з яких неконституційними повністю або в їх окремих частинах визнано близько 90.

Згідно з Основним Законом України визнання правового акта органу державної влади таким, що втратив чинність з підстав його неконституційності, означає, що припиняються і врегульовані у неконституційний спосіб правовідносини, які виникли внаслідок застосування цього акта. У разі якщо актами і діями, визнаними неконституційними, завдано матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам, вона відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Характерною ознакою повноважень Конституційного Суду України щодо надання офіційного тлумачення Конституції та законів України є те, що, роз'яснюючи спірні правові норми, Суд не тільки виконує роль тлумача, а й виходячи з обов'язковості своїх рішень створює умови для належного застосування зазначених норм органами державної влади. До речі, за час діяльності Конституційного Суду України ним було витлумачено більше двохсот положень Конституції і законів України, у тому числі розглянуто 16 справ за конституційними зверненнями громадян, що на сьогодні є єдиною можливістю їх звернення до Конституційного Суду України у разі порушення їхніх конституційних прав і свобод.

У цьому аспекті характерним є одне з наших останніх рішень у справі про прийняття Конституції та законів України на референдумі від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008, у якому Суд визначив, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України у порядку, який має бути визначений Конституцією і законами України. При цьому Суд також звернув увагу суб'єктів права законодавчої ініціативи, а саме Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України, на необхідність ініціювання та приведення законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України.

Як зазначалося вище, згідно з Конституцією України судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Водночас законодавством передбачено чітке розмежування повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції та судів системи загальної юрисдикції.

Зокрема, до повноважень Конституційного Суду України не належить розгляд питання законності актів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також інших питань, віднесених до компетенції судів загальної юрисдикції. У свою чергу, в разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом, провадження зупиняється до прийняття єдиним органом конституційної юрисдикції відповідного рішення щодо цієї норми.

Реалізація кожного із зазначених повноважень Конституційного Суду України має свою специфіку, проте в цілому він виступає як сполучна ланка між гілками влади і водночас наділений певними контролюючими повноваженнями. У цьому аспекті треба зауважити, що необхідність функціонування Конституційного Суду України як інституції стримувань і противаг у системі органів державної влади була зумовлена руйнуванням тоталітарної, командно-адміністративної системи державного управління та запровадженням принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Як слушно зазначив з цього приводу суддя Конституційного Суду Словацької Республіки Я. Ключка, «запровадження конституційного контролю означає руйнування принципу єдності гілок влади, з огляду на який попередня соціалістична система не знала перевірки законодавчих актів на конституційність».

Однак варто пам'ятати, що забезпечення інтересів держави досягається не відокремленістю гілок влади, не їх протистоянням, і тим більше не їх відкритою конфронтацією, а тісним взаємним співробітництвом, чітким виконанням кожною своїх функцій. Об'єктивно всі гілки влади

мають потребу одна в одній, тим самим створюючи єдину державну владу. Недаремно Шарль Луї Монтеск'є зазначав, що метою законодавчої влади є прийняття законів, виконавчої – їх реалізація, а судової – здійснення правосуддя.

Підсумовуючи викладене, хочу висловити своє бачення статусу Конституційного Суду України, його ролі та місця в системі органів державної влади, а саме: маючи певні ознаки органу судової влади, Суд, по суті, є спеціальним державним органом конституційного контролю.

Дякую за увагу!

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Дж. БУКІККІО,

Секретар Європейської Комісії «За демократію через право»
(Венеціанська Комісія)

Шановний пане Голово, пані та панове!

Я дуже радий нагоді бути в Києві та відкрити цей важливий захід. Багатьом з вас відомо, що Венеціанська Комісія є дорадчим органом Ради Європи з питань конституційного права у широкому розумінні. Її назва відображає мету її створення — Європейська Комісія «За демократію через право». Оскільки вона проводить свої засідання у Венеції, її також називають Венеціанською Комісією. Незалежні члени Комісії надають консультації щодо проектів конституцій та параконституційних текстів, зокрема законів про конституційні суди, законодавства про меншини або виборчого законодавства на запити держав-членів та органів Ради Європи.

Венеціанську Комісію засновано у травні 1990 року, одразу після падіння Берлінської стіни. Першим її завданням було надання допомоги країнам, які щойно звільнилися від диктатури, у розробці нових демократичних конституцій.

Важливо створити умови, за яких конституція буде не лише виписана на папері, гарно обгорнута у шкіру та забута. Усі ми бачили конституції, що мають суто декларативний характер і не впроваджуються у життя.

Приклад, що спадає на думку, — добре відома вам Конституція СРСР, що містила вражаючий перелік прав людини, небагато з яких будь-коли були дотримані.

Зважаючи на це, нам потрібна інша конституція — не просто декларативна, а нормативна, яку поважають та яка регулює життя країни кожного дня. Інакше кажучи, нам потрібна конституція «жива», відома людям, яку поважає кожен міліціонер, яку поважає суддя та, звичайно, парламент і виконавча гілка влади.

Венеціанська Комісія продовжує надавати допомогу у розробці таких конституцій, що стають центром суспільного життя. Яким чином ми можемо забезпечити дієвість конституцій після їх прийняття? Відповідь одна — шляхом конституційного контролю. Такий контроль є необхідним для протистояння конституції неконституційним законам, що мають нижчу силу. Але хто має здійснювати такий контроль?

Нереально, що таку функцію зможе виконувати парламент, адже наряд чи він визначатиме власні помилки та ще менш вірогідно, що виправлятиме їх. Такий контроль має бути переданий суду, який не залежить від законодавчої та виконавчої гілок влади. Але як може суд скасувати закони, прийняті парламентом, що представляє суверенний

народ? Г. Кельзен запропонував створення спеціалізованих конституційних судів. З огляду на свої функції, гарантовані конституцією, вони забезпечують легітимність процесу конституційного контролю.

Тенденції, що спостерігаються в Європі, продовжують ідею Г. Кельзена щодо створення спеціальних судів, функцією яких є здійснення конституційного контролю. Гарантії їх легітимності записані безпосередньо в конституції, тобто надані установчою владою.

З огляду на це судді конституційних судів призначаються інакше, ніж судді звичайних судів. Досягнення згоди між різними силами у процесі призначення та збалансований склад суддів забезпечують необхідну рівновагу при здійсненні конституційного контролю. Таким чином, цілком природно, що Венеціанська Комісія звернулася до конституційних судів як до інституцій, що можуть якнайкраще забезпечити впровадження конституцій.

Протягом багатьох років Венеціанська Комісія підтверджувала своє поважне ставлення до незалежності конституційних судів, заохочуючи їх до співпраці, а не рекомендуючи, як саме вони мають працювати.

Співпрацю між Венеціанською Комісією та судами опікується Спільна рада конституційного правосуддя, яка є змішаним органом, що складається із зв'язківців, яких призначають суди та члени Комісії. Безпосередня причетність судів до роботи Комісії мала вирішальне значення для їх збереження та зміцнення.

Спільна рада розробила для судів ряд послуг, які дозволяють їм обмінюватись інформацією, стежити за розвитком судочинства, важливими питаннями законодавства, що часто виникають одночасно в різних країнах.

З 1993 року зв'язківці, призначені конституційними судами, надають матеріали до Бюлетеня конституційного правосуддя Комісії та бази даних CODICES, які інформують про важливі правові прецеденти близько 90 конституційних судів та органів з подібною юрисдикцією. CODICES вже містить понад 5 000 рішень. Регулярні видання Бюлетеня доповнюються серією спеціальних бюлетенів, що містять інформацію про провідні справи з конкретних питань, які, зазвичай, готуються у відповідь на звернення Конференції європейських конституційних судів.

Як джерело швидкої інформації щодо останньої судової практики ми пропонуємо сайт Interim Bulletin, на якому представлено матеріали всіх судів з дня їх надходження. З цією ж метою — швидкого обміну інформацією між судами — ми забезпечуємо роботу конфіденційного он-лайнного Венеціанського форуму, що часто використовується зв'язківцями.

У разі ротації голів ми також допомагаємо Конференції європейських конституційних судів, надаючи актуальну інформацію про всі суди (перелік голів, суддів, генеральних секретарів тощо).

Окрім цього, Комісія оновлює базу даних CODICES, вносячи до неї тексти конституцій та законів про суди, а також описи судів із зазначенням їх складу, організації, юрисдикції, природи та наслідків прийнятих ними рішень.

На запити конституційних судів Венеціанська Комісія також надає висновки *amicus curiae*, що містять аспекти порівняльного або міжнародного права, пов'язані зі справами, які розглядають суди.

Втім найважливішим є те, що Комісія не вирішує питання конституційності оспорюваних національних законів, а обмежує свої висновки лише консультаціями з порівняльного та міжнародного права, тобто не порушує принципу незалежності судів. У разі необхідності такі висновки можуть бути надані дуже швидко, принаймні у формі попереднього висновку.

Разом із судами Комісія проводить низку конференцій, семінарів та симпозіумів як з практичних питань — управління судовими справами, бюджет судів або зв'язки з громадськістю, так і з питань, пов'язаних з основними демократичними принципами, зокрема правами людини, поділом влади та незалежністю судової гілки влади. Запити щодо проведення таких заходів завжди надходять від судів, які краще знають свої потреби.

Співпраця Венеціанської Комісії з конституційними судами та подібними органами не обмежується європейським континентом. Комісія не лише співпрацює з регіональними мережами конституційних судів за кордоном та надає підтримку в їхній діяльності, а й активно сприяє створенню таких мереж. Такий обмін охоплює суди франкомовних країн, Південної Африки, арабського світу та Латинської Америки.

Безперечно, ключовою подією стане Перша світова конференція з питань конституційної юстиції під назвою «Вплив конституційного судочинства на суспільство та на глобальне судочинство у галузі прав людини», яку ми проведемо у січні 2009 року у Кейптауні спільно з Конституційним Судом ПАР.

Інколи на адресу конституційних судів можна почути несправедливі звинувачення у так званому «судовому активізмі». Цей термін часто застосовують у негативному значенні, маючи на увазі вихід суддів за межі функції «негативного законодавця», описаної Г. Кельзенем. Конституційні суди неодноразово стикалися з такими звинуваченнями, зокрема із запитанням: до якої сфери — політики чи права — належить конституційний контроль, здійснюваний конституційними судами?

Вам добре відомо, що стосунки між конституцією та конституційним судом — це те, що робить конституцію «живою». Конституційний суд, виконуючи роль гаранта конституції, враховує історичний контекст та виходить із тексту цього документа. Він розвиває ті

невід'ємні цінності, що закладені у конституції, використовуючи системний або телеологічний підходи. Це дозволяє конституції залишатися динамічним інструментом, який визначає життя суспільства.

Важливо також пам'ятати, що роль конституційного суду в заповненні прогалін у праві легітимізована його конституційним обов'язком забезпечувати функціонування демократичної інституції. Активна роль суду у виконанні свого мандату є вирішальною і її не слід плутати із судовим активізмом, який передбачає створення судом власних законодавчих рішень.

Пане Голово, Венеціанська Комісія стає на бік тих конституційних судів, на які чиниться тиск. Нам відомо, що у жовтні 2005 року повноваження кількох суддів вашого Суду припинилися, і Конституційний Суд став неповноважним, оскільки судді, що залишилися, не могли створити кворум.

Президент та з'їзд суддів України призначили нових суддів, але Верховна Рада не квапилася призначити кандидатів за своєю квотою та забезпечувати складення присяги суддями Конституційного Суду.

У спільній заяві від 16 грудня 2005 року Венеціанська Комісія та Головуючий Конференції європейських конституційних судів висловили занепокоєння щодо зволікання з призначенням нових суддів Конституційного Суду України та закликали українську владу, та особливо парламент, якомога швидше здійснити необхідні кроки щодо відновлення складу Конституційного Суду України.

У заяві також зазначалося, що конституційні суди стали надзвичайно важливими інституціями у своїх країнах, а це у свою чергу забезпечує функціонування різних органів влади у конституційному полі. «Конституційні суди відіграють ключову роль, гарантуючи повагу до основних принципів демократії, захисту прав людини та верховенства права, які також є основними стандартами Ради Європи, членом якої є Україна».

Враховуючи юрисдикцію конституційного суду, його ефективне та безперервне функціонування має надзвичайне значення у житті країни.

У червні 2006 року після того, як Суд відновив свою діяльність, Венеціанська Комісія дала висновок, в якому містився ряд рекомендацій щодо уникнення подібних ситуацій у майбутньому, скажімо, шляхом створення захисного механізму, який у випадку відмови органу, уповноваженого Конституцією призначити (або обирати) нових суддів Конституційного Суду, передбачає передачу відповідних повноважень іншим уповноваженим Конституцією органам. Це вимагатиме внесення змін до Конституції. Законодавчих змін може бути достатньо для того, щоб забезпечити умови, за яких суддя залишається на посаді до вступу на цю посаду його наступника.

Нарешті, процедура складення присяги має бути спрощена шляхом запровадження письмового або внутрішнього механізму її складення.

Венеціанська Комісія сподівається, що деякі з цих рекомендацій можуть бути враховані у майбутньому при внесенні змін до Конституції та здійсненні законодавчих реформ.

Пані та панове, цінності, закладені у Конституції України, які захищає Конституційний Суд України, — це також цінності Ради Європи: демократія, захист прав людини та верховенство права. Ключовим у структурі Ради Європи, створеної для захисту прав людини, є Європейський суд з прав людини.

Важливою передумовою для функціонування Європейського суду з прав людини є наявність у держав — членів Ради Європи ефективної системи захисту прав людини. Цей Суд уже перевантажений роботою, тому тлумачення національної конституції та законів відповідно до принципів прав людини має важливе значення для вирішення питань, пов'язаних із порушенням прав людини, всередині країни, тобто до того, як вони будуть направлені на розгляд до Страсбургу. Захист прав людини є завданням будь-якого конституційного суду. І це також стосується України.

Процес «фільтрування» справ на національному рівні стає ще ефективнішим, якщо громадяни мають право на індивідуальну скаргу до конституційного суду для оскарження неконституційних законів або неконституційного застосування конституційних законів, як це буває у багатьох країнах.

У 2004 році у висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції в частині, що стосується Конституційного Суду Туреччини, Венеціанська Комісія окреслила роль та важливість інституту індивідуальної скарги таким чином: «Інститути конституційної скарги у Німеччині (*Verfassungsbeschwerde*) та Іспанії (*recurso de amparo*) є найвідомішими прикладами конституційної скарги... Останні тенденції у галузі конституційного судочинства можуть з повним правом бути названі переходом від розгляду конституційності законів до розгляду застосування законів...»

Україна запровадила інститут конституційної скарги. Втім така скарга може подаватися лише на загальні нормативно-правові акти, а не на конкретні дії. Порушення конституційних прав частіше є результатом не неконституційних законів, а неконституційного застосування конституційних законів.

Венеціанська Комісія заохочує держави-члени завершити створення системи захисту прав людини шляхом запровадження інституту скарги, звісно, після того, як будуть вичерпані всі інші засоби. Безперечно, запровадження індивідуальної скарги призведе до значного навантаження на конституційний суд, однак перевагою є те, що це значно покращить захист прав людини. Можливо, таку процедуру варто запровадити

у рамках здійснення конституційної реформи. Венеціанська Комісія готова допомогти в цьому процесі.

Пане Голово, я завершую свій виступ з твердим переконанням, що конституційні суди не лише забезпечують стабільність конституції та повагу до верховенства права, а й виходячи за рамки цього класичного підходу відіграють характерну роль у розвитку та посиленні демократичних процесів, у яких конституція є наріжним каменем. Конституційний Суд України може бути посилений запровадженням інституту конституційної скарги на конкретні акти.

Дякую за увагу!

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Л. КОПАЙ,

Координатор проектів ОБСЄ в Україні

Шановний пане Президенте, шановний пане Голово Конституційного Суду, почесні судді, пані та панове, поважні учасники!

Я із задоволенням звертаюся до вас сьогодні з нагоди відкриття міжнародної конференції, присвяченої важливим питанням функціонування Конституційного Суду в системі органів державної влади в Україні. Запевняю вас, що Організація з безпеки та співробітництва в Європі й надалі підтримуватиме Україну у її прагненнях до утвердження демократії та верховенства права. Різноманітні заходи в рамках нашої співпраці з органами державної влади України, включаючи цей поважний Суд, повною мірою відповідають нашому призначенню як загальноєвропейської організації, що здійснює діяльність в сфері демократії, прав людини, безпеки та соціального єднання задля поширення та утвердження європейських цінностей, що становлять ядро зобов'язань ОБСЄ. Користуючись нагодою, я також хотів би віддати належне плідній співпраці, яку ми налагодили з Конституційним Судом України, Верховним Судом України, Верховною Радою України та урядовими установами в межах існуючої форми співпраці між Україною та ОБСЄ.

Цей захід ще раз підтверджує прагнення України втілювати європейські цінності та виконувати зобов'язання, взяті на себе в рамках ОБСЄ, а також при вступі до Ради Європи. Ця конференція зосереджує увагу на гострих проблемах, що стосуються функціонування Конституційного Суду, його взаємодії з органами державної влади, та шляхах їх розв'язання. Занадто спрощеним було б вважати, що ці питання властиві лише так званому «молодим демократіям» Східної Європи. Насправді, багато інших демократичних держав стикаються з подібними труднощами. Унікальність виклику, що постає перед конституційним судочинством країн Східної Європи, полягає в тому, що в очах громадськості конституційне судочинство неодмінно є рушійною силою демократичних та правових реформ. Це вимагає значних зусиль та нерідко призводить до напруги чи навіть спротиву з боку інших органів державної влади.

Не потребує нагадування той факт, що ефективне конституційне правосуддя є важливою гарантією захисту прав людини. А тому злагоджена взаємодія Конституційного Суду та інших гілок державної влади є необхідною передумовою повнофункціональної системи захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. Сумний досвід «паралізації» роботи Конституційного Суду в новітній історії України

засвідчив гостру необхідність відповідного законодавчого врегулювання з тим, щоб попередити подібні випадки в майбутньому.

Незважаючи на стабільний розвиток конституційної демократії, Україна все-таки потребує такого важливого інституту захисту конституційних прав і свобод, як індивідуальна конституційна скарга, що в більшості країн Європи утвердилася як ефективний механізм конституційного правосуддя. У цьому контексті ми схвалюємо прагнення Президента України шляхом широкої конституційної реформи запровадити цей інститут в конституційному праві України. Я хотів би запевнити вас у повній підтримці з нашого боку у цій справі.

На завершення хочу висловити моє шанування Конституційному Суду України, його Голові — Андрію Стрижаку, суддям нинішнього та минулого складів. Бажаю успіхів у вашій праці, надзвичайно важливої для всього українського народу та Української держави. Дозвольте запевнити вас, що Координатор проектів ОБСЄ в Україні й надалі надаватиме всіляку підтримку Конституційному Суду України та завжди готовий зміцнювати наші стосунки в межах співпраці Україна — ОБСЄ.

Дякую за увагу!

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

Ш. ХЮЛЬСХОРСТЕР,

Керівник проектів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва

Вельмишановний пане Президенте, вельмишановний пане Голово, шановні пані та панове!

Від імені Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва хотів би як співорганізатор сердечно привітати всіх вас із науковим симпозиумом, присвяченим надзвичайно важливому й актуальному питанню місця Конституційного Суду в системі органів держави, я навіть сказав би в системі органів правової держави. Вдячний особисто Голові Конституційного Суду України, пану Андрію Стрижаку, і всім співробітникам за надзвичайну гостинність та бездоганну підготовку конференції.

Тематика конференції для нас як для Фонду, що співпрацює з українськими партнерами за дорученням Федерального уряду, зокрема Федерального міністерства юстиції, вже понад 15 років, є особливою, адже Фонд шляхом надання консультацій його експертами брав участь у дискусіях під час розробки Конституції України 1996 року та підготовки проекту закону України «Про Конституційний Суд України». Змістовне співробітництво в рамках реформи Конституції у 2004 році було, на жаль, неможливим, так само, як і зараз, — через високу політизацію дискусій навколо подальшої конституційної реформи.

Але на цьому заході йдеться не стільки про конституційну реформу, скільки про роль Конституційного Суду в системі органів держави, тобто про роль Конституційного Суду як політичного фактора влади, про відносини конституційного судочинства з виконавчою владою і законодавцем.

Завжди, особливо під час конституційно-політичних дискусій, Конституційному Суду у зв'язку з його політичним впливом надається важливе значення: як охоронець Конституції він є важливим основоположним елементом конституційного устрою, адже повинен приймати рішення відповідно до норм і духу Конституції і гарантувати дотримання соціальних цінностей та конституційного порядку. Однак я не маю на увазі, що він повинен залишатися поза критикою — її також ніколи не уникав і Федеральний Конституційний Суд Німеччини.

Роль Конституційного Суду в підтриманні конституційного порядку правової держави і, таким чином, у питанні відносин між гілками державної влади або навіть у розмежуванні права й політики важко переоцінити. У минулому Президент Федерального Конституційного Суду професор Лімбах висловила так: «Не існує ніякого придатного ката-

логу, який міг би слугувати дороговказом під час небезпечної еквілібристики між правом і політикою. Обидві сфери діяльності перетинаються між собою і не можуть бути чітко відокремленими одна від одної».

Тим більше, в такій ситуації важливим є те, що всі учасники визнавали і дотримувались Конституції, застосовували її відповідно до її духу та не шукали можливостей обійти її. Суд може і повинен, враховуючи його політичний вплив, піддаватись конструктивній критиці, але ніхто не має права перетворювати його на свій інструмент, і він сам не повинен допускати свого інструменталізму.

Для того щоб Конституційний Суд міг виконувати свою важливу функцію в межах конституційного устрою, повинні бути передбачені відповідні забезпечувальні механізми, як, наприклад, у німецькому Законі «Про Федеральний Конституційний Суд». Такі механізми ще недостатньо передбачені в українському праві, адже майже рік Конституційний Суд України не мав змоги приймати рішення через відсутність повного складу Суду.

Тому, думаю, було б слушним передбачити в українському Законі «Про Конституційний Суд України» норму, яка дозволяла б подальше перебування на посаді судді Конституційного Суду доти, поки не буде призначений і навіть приведений до присяги його наступник. Закон про Федеральний Конституційний Суд містить таку норму. Саме вона була нещодавно застосована під час призначення наступника колишнього судді і віце-президента Федерального Конституційного Суду, коли в політичних колах певний час не могли досягнути консенсусу з цього приводу. Принаймні така норма запобігає ситуації, коли Суд не може приймати рішення. Вона також сприяє швидшому пошуку компромісу, у зв'язку з чим, на мій погляд, конче необхідна у відповідному українському законі.

Як бачите, існує багато цікавих конституційно-правових та конституційно-політичних питань, які сьогодні розглядатимуться. Але у зв'язку з великою кількістю виступаючих я обмежуся висловленими вище зауваженнями і побажаю всім нам інтенсивного і насамперед продуктивного обговорення.

БЕЗПЕРЕРВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ ЯК ГАРАНТІЯ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ

А. ЕНДЗІНШ,

член Венеціанської Комісії Ради Європи
від Латвійської Республіки,

Голова Конституційного Суду Латвійської Республіки (2000–2007)

Сьогодні конституційне судочинство є частиною нашої спільної європейської конституційної спадщини та нашого розуміння демократичних правових держав. Конституційний Суд часто називають «сторожовим псом» Конституції. Зокрема, наявність конституційного судочинства в тій чи іншій формі організації є необхідною передумовою функціонування демократичної правової держави, необхідністю, що унеможливує зловживання владою.

На жаль, практика постсоціалістичних держав свідчить про те, що політики намагаються звільнитися від нагляду органу, який стежить за дотриманням Конституції, так би мовити, задобрити його та «приспати», а іноді навіть ліквідувати.

Ліквідація Конституційного Суду, що залишався відданим Конституції, була одним із найсерйозніших кроків, зроблених О. Лукашенком у процесі встановлення авторитарного режиму у Білорусі. Як відомо, Конституційний Суд Білорусі не проігнорував цього ляпаса і прийняв Висновок¹ про визнання таким, що не відповідає Конституції та законам Республіки Білорусь, пункту 3 Постанови Верховної Ради Республіки Білорусь від 6 вересня 1996 року «Про проведення національного референдуму в Республіці Білорусь та заходи щодо забезпечення його проведення» стосовно винесення проектів змін та доповнень до Конституції на обов'язковий референдум.

Ліквідація Конституційного Суду можлива у суспільстві з сильними авторитарними традиціями. Насмілюся стверджувати, що методи, згадані вище, не можуть бути використані, якщо демократія у суспільстві утвердилась. І мені не треба довго шукати прикладів, оскільки в 1999 році кілька високопосадовців у Латвії заявили про те, що Конституційний Суд має бути ліквідований, оскільки справді незалежний Суд, який приймав рішення на основі законів, не беручи до уваги «натяки» з боку інших гілок влади, не задовольняв деяких високопосадовців.

¹ Висновок Конституційного Суду Республіки Білорусь від 4 листопада 1996 року у справі № 3-43/96 про відповідність Конституції та законам Республіки Білорусь пп. 2.2, 2.5 та 3 Постанови Верховної Ради Республіки Білорусь від 6 вересня 1996 року «Про проведення республіканського референдуму у Республіці Білорусь та заходи з його забезпечення» (див. www.codices.coe.int).

Конфлікт було вирішено завдяки втручанням так званої четвертої влади — ЗМІ, які активно стали на захист Конституційного Суду, особливо після того, як я повідомив їм, що перед прийняттям рішення на Конституційний Суд чинився тиск. Поступово згадані посадовці почали «відступати» і навіть заявили, що вони не прагнули ліквідувати Конституційний Суд, а просто хотіли покращити його роботу.

Мені також добре відомо про ситуацію, яка виникла в Україні, коли діяльність Конституційного Суду було на деякий час заблоковано, оскільки я був одним з експертів, призначених Венеціанською Комісією доповідачем для підготовки висновку Комісії щодо можливих шляхів конституційного та законодавчого вдосконалення з метою забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України².

Ті чи інші проблеми щодо повноважень членів конституційних судів виникали і в інших європейських країнах. Проте у більшості випадків це не призвело до кризи діяльності конституційних судів.

Політиків часто не задовольняють рішення Конституційного Суду, навіть у тих країнах, які вважаються взірцем для постсоціалістичних демократичних держав. Так, у своєму зверненні до Федерального Конституційного Суду Німеччини під час святкування його 50-ї річниці, тодішня Голова Суду Ю. Лімбах нагадала про часи, коли посадові особи та політики Німеччини висловлювали критичні зауваження щодо діяльності Конституційного Суду. Але чому, коли в деяких країнах незадоволення політиків діяльністю Конституційного Суду обмежується критичними висловлюваннями на адресу останнього, як у Німеччині, то в інших країнах воно спричиняє конституційну кризу, як тут, в Україні, де діяльність Конституційного Суду було на деякий час паралізовано? Чи можна запобігти виникненню таких ситуацій шляхом удосконалення процедури обрання суддів Конституційного Суду?

Перш за все я хотів би наголосити на важливості демократичних традицій. В умовах зрілої демократії буде знайдено рішення, що відповідає традиціям демократії, навіть якщо сама процедура має недоліки. В умовах зрілої демократії існує значно менша ймовірність того, що особи, які не користуються підтримкою громадськості чи парламенту, можуть бути обрані суддями Конституційного Суду. І навіть якби це трапилось, напевно чи провідні політики, знаючи про існування зрілої демократії,

² Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) № 377/2006 щодо можливих конституційних та законодавчих вдосконалень для забезпечення безперервності функціонування Конституційного Суду України на основі коментарів А. Ендзінша (член Комісії від Латвії), Я. Мазака (член Комісії від Словаччини), П. Пачолая (член Комісії від Угорщини), прийнятий Венеціанською Комісією на 67-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 червня 2006 року) // [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)016-e.asp).

насмілились би скористатися процедурними недоліками, щоб перешкодити суддям Конституційного Суду скласти присягу.

З іншого боку, недосконалість процедури призначення суддів та статусу Конституційного Суду в умовах незрілої демократії може стати каталізатором існуючих суперечностей та спричинити кризу. Якщо законом *expressis verbis* не визначено, що має бути зроблено, або те, що має бути зроблено, не виконано, тоді виникає можливість тлумачити юридичні норми не лише відповідно до юридичної теорії демократичних держав, а також згідно з теорією, якої навчали в радянських інститутах, тобто на основі революційного юридичного відчуття або партійної належності. Партії, кольори та розуміння того, хто є «своїм народом», кардинально змінилися, але спосіб мислення, що передбачає тлумачення всього на свою користь, зберігся.

Тому в умовах незрілої демократії важливим є законодавче встановлення зрозумілої та чіткої процедури призначення суддів Конституційного Суду з конституційним закріпленням основних положень. Тобто безперервність роботи Конституційного Суду має бути не двозначно закріплена на рівні юридичних норм і не залежати від розуміння того чи іншого інтерпретатора юридичної норми.

Протягом часу, наданого мені, неможливо обговорити всі аспекти цього питання, тому згадаю лише найважливіші з них.

Мають бути закріплені норми, якими гарантується діяльність Суду, незалежно від закінчення строку повноважень суддів та призначення на посади нових осіб. У вже згаданому висновку Венеціанської Комісії зазначено про можливість встановлення гарантії, яка дозволяє судді продовжувати брати участь у роботі Суду після завершення строку його/її повноважень до того часу, поки цю посаду не займе його/її наступник. На сьогодні такий механізм діє у Болгарії, Німеччині, Латвії, Литві, Португалії та Іспанії. Така система запобігає блокуванню діяльності Суду у разі виникнення перешкод у процесі призначення суддів. Проте цього недостатньо у випадку виходу судді у відставку за станом здоров'я або його смерті³.

Конституційні суди обох країн — Латвії та України — приблизно однакового віку. Закон «Про Конституційний Суд Латвійської Республіки», як і Закон «Про Конституційний Суд України», було прийня-

то у 1996 році. Спочатку у цих законах було врегульовано ситуацію, коли після закінчення повноважень судді іншого суддю ще не призначено.

Необхідність доповнити згадану вище норму виникла в Латвії внаслідок «гіркого» досвіду, пов'язаного з призначенням сьомого судді Конституційного Суду. Конституція Латвійської Республіки (*Satversme*) передбачає затвердження Сеймом призначення суддів Конституційного Суду на термін, передбачений законом, шляхом таємного голосування більшістю голосів і не менш як п'ятдесят одним членом Сейму. Зокрема в Законі про Конституційний Суд зазначено, що до складу Суду входить сім суддів. Кандидатури суддів Конституційного Суду має затвердити Сейм. Три члени Конституційного Суду затверджуються за поданням не менше десяти членів Сейму, двоє — за поданням Кабінету Міністрів, і двоє суддів — за поданням Пленуму Верховного Суду. Пленум Верховного Суду може обирати кандидатів на посаду судді Конституційного Суду лише з суддів Латвійської Республіки.

У грудні 1996 року Конституційний Суд розпочав працювати у складі шести суддів (Конституційний Суд має право почати свою діяльність, якщо затверджено не менше п'яти суддів). Посада одного судді Конституційного Суду, кандидатура якого мала бути затверджена за поданням парламенту, залишалася вакантною. Конституційний Суд чекав на сьомого суддю впродовж трьох з половиною років. Лише у червні 2000 року Конституційний Суд почав працювати у повному складі. До цього я як виконуючий обов'язки Голови Конституційного Суду змушений був неодноразово нагадувати політикам, що вони зобов'язані забезпечити призначення судді Конституційного Суду.

Ця ситуація стала хорошим уроком, і поправки до Закону «Про Конституційний Суд Латвії» були прийняті парламентом 30 листопада 2000 року. Зміни до Закону передбачали: «Якщо після закінчення терміну повноважень судді Конституційного Суду або після досягнення ним/нею віку, визначеного частиною першою статті 8 цього Закону, Сейм не затвердив кандидатуру іншого судді, повноваження цього судді Конституційного Суду вважаються такими, що були продовжені до затвердження парламентом кандидатури нового судді і складення ним присяги»⁴.

Ця норма справді відіграла вирішальну роль, коли наприкінці 2006 року закінчився термін повноважень чотирьох суддів Конституційного Суду (одна з цих чотирьох суддів залишила посаду влітку 2006 року). Кандидатури трьох з чотирьох претендентів парламент затвердив невдовзі після завершення терміну повноважень попередніх суддів Конституційного Суду. А історія з призначенням сьомого судді повторилася знову. Кандидатуру судді, яку мав номінувати Сейм, було затверджено на посаді судді Конституційного Суду аж у квітні 2007 року.

⁴ Розділ 3, стаття 11 Закону про Конституційний Суд.

³ Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) № 377/2006 щодо можливих конституційних та законодавчих вдосконалень для забезпечення безперервності функціонування Конституційного Суду України на основі коментарів А. Ендзінша (член Комісії від Латвії), Я. Мазакка (член Комісії від Словаччини), П. Пачолая (член Комісії від Угорщини), прийнятий Венеціанською Комісією на 67-му пленарному засіданні (Венеція, 9–10 червня 2006 року) // [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)016-e.asp).

Закон «Про Конституційний Суд України» в перекладі англійською мовою був доступний мені у редакції з поправками, внесеними 3 серпня 2006 року⁵. У цій редакції я не знайшов жодних норм, що передбачають можливість продовжувати виконувати суддею свої повноваження до часу призначення нового судді. Тому «повторення історії» ймовірно знову. Я пропоную представникам української законодавчої влади доповнити Закон України «Про Конституційний Суд України» зазначеним вище положенням. Хочу нагадати, що Венеціанська Комісія Ради Європи пропонувала включити до Закону норму, яка передбачає виконання суддею своїх повноважень до моменту вступу на посаду його наступника.

Венеціанська Комісія рекомендувала спростити процедуру складення присяги шляхом запровадження письмової форми складення присяги або внутрішнього механізму присяги.

Урочистість церемонії складення присяги як психологічний момент дуже важлива для діяльності Конституційного Суду. У Латвійській Республіці присягу суддів Конституційного Суду приймає Президент країни. Це святкова процедура. Треба зазначити, що в Латвії не існує юридичної норми, яка регулювала б період, протягом якого Президент має прийняти присягу і що має відбутись у разі, коли Президент цього не зробить. З цих питань у нас проблем не виникало. Секретаріат нашого Президента планує цю подію, беручи до уваги графік роботи Президента та проводячи консультації з Конституційним Судом щодо організаційних і технічних питань.

Я також брав участь в урочистій церемонії складення присяги суддям Конституційного Суду Литовської Республіки. Присяга судді Конституційного Суду Литви приймається Головою Сейму на засіданні Сейму. Присяга складається згідно з правилами, передбаченими процедурою складення присяги членами Сейму.

Закон «Про Конституційний Суд Литовської Республіки» визначає наслідки у випадку, якщо суддя не складає присягу згідно з законодавством. Суддя Конституційного Суду, який не склав присягу, як це передбачено законодавством, або склав лише умовну присягу, втрачає право виконувати повноваження судді. Сейм має прийняти щодо цього відповідну постанову.

Законом не передбачено, що має відбутись у випадку, якщо Голова Сейму уникає складення присяги. Проте я не чув, щоб така ситуація мала місце в Литві. У демократичній правовій державі для посадової особи уникнути виконання своїх обов'язків — неприпустимо. Законодавець, приймаючи юридичні норми, має право розраховувати на те, що посаді особи чесно їх дотримуватимуться.

⁵ Текст Закону з CODICES, www.codices.coe.int.

Мені також відома ситуація у Латвії, коли кілька добре знаних юристів висловили думку, що Президент країни не повинен приймати присягу суддів Конституційного Суду, призначених у грудні 2006 року. Виникненню цієї ситуації передували такі події. Латвійські політики дійшли висновку, що дуже ефективним кроком для послаблення впливу Конституційного Суду є спроба призначити на посаду судді Конституційного Суду осіб, «близьких» до політиків, сподіваючись на те, що, перебуваючи у цьому органі, вони діятимуть в інтересах відповідної партії. Хотілося б додати, що після цього один із суддів не був затверджений на посаді, а троє інших кандидатів були затверджені на посаді суддів Конституційного Суду, незважаючи на негативне рішення щодо них Парламентського комітету з правових питань.

Під час затвердження кандидатур я також висловив своє занепокоєння щодо відповідності посаді двох осіб. Проте одна справа — висловитися під час процедури прийняття рішення або щодо прийнятих рішень, і зовсім інша — подавати чи не подавати на розгляд Сейму. Якби Сейм затвердив ці кандидатури, тоді моїм обов'язком та обов'язком інших осіб було б прийняти волю демократично обраного законодавчого органу, навіть якби це і здавався неправильним. На мою думку, це важлива межа між демократією та анархією.

Я хотів би додати, що наведене не означає, що латвійські політики досягли своєї мети. Закон «Про Конституційний Суд Латвії» встановлює ряд гарантій забезпечення незалежності судді Конституційного Суду, що забезпечує можливість існування «міцного хребта» навіть у випадках, коли особа має підтримку певної групи.

Наскільки я знаю, труднощі з обранням на посаду судді Конституційного Суду, які б задовольняли як більшість суспільства, так і політиків, існують не лише в Латвії та Україні. Серйозні труднощі із заповненням вакансій у Конституційному Суді кілька разів мали місце в Угорщині, Латвії.

На мою думку, не слід обговорювати проблеми, що виникають під час процедури вибору судді Конституційного Суду, лише в негативному аспекті. Наявність вакансії — це не найгірше, що може трапитись. Значно небезпечнішим є призначення таких суддів, які не користуються громадською довірою, або щодо процедури призначення та відповідності посаді яких існують сумніви.

Безперервність роботи Конституційного Суду розглядається як комплекс проблем, що складаються з вимог до суддів, процедури затвердження на посаді, процедури перебування на посаді та гарантій діяльності Суду у випадку, коли неможливо адаптуватися до вимог, визначених для затвердження кандидатури.

Важливо, щоб діяльність по заповненню вакансії розпочиналася заздалегідь. У Румунії, наприклад, новий суддя має бути призначений за

місяць до завершення повноважень попереднього судді. В Угорщині згідно з Актом про Конституційний Суд новий суддя обирається за три місяці до закінчення терміну повноважень попереднього судді (стаття 8.4).

Конституційний Суд Латвійської Республіки у письмовій формі повідомляє установу, яка рекомендувала затвердити суддю, термін повноважень якого вже закінчився, про закінчення цього терміну. У випадку, якщо кандидатуру судді затверджено за поданням не менш ніж десяти членів Сейму, Сейму повідомляється про цей факт. Конституційний Суд оголошує про закінчення терміну повноважень судді або про досягнення ним/нею віку, встановленого частиною першою статті 8, щонайменше за три місяці. Як свідчить досвід, сама наявність такої норми ще не гарантує швидкого затвердження суддів на вакантні посади.

Проблема може виникнути в разі наявності вакансії і коли під сумнів ставиться процедура затвердження або відповідність посаді. Наприклад, Конституційний Суд Литовської Республіки був змушений приймати рішення про відповідність Конституції процедури затвердження.

У 2005 році розгляд справи було ініційовано у відповідь на запит групи членів Сейму (суб'єкт подання). Під сумнів були поставлені Указ Президента Литовської Республіки та Постанова Сейму Литовської Республіки, що стосувалися призначення суддею Конституційного Суду К. Урбайтіса. На думку суб'єкта подання, відсутність рекомендації спеціальної установи (Ради Судів), передбаченої пунктом 5 статті 112 Конституції, була конституційною перешкодою для видання та подання Президентом Республіки на розгляд Сейму Указу «Про подання до Сейму Литовської Республіки щодо звільнення Р. К. Урбайтіса з посади судді Верховного Суду Литовської Республіки».

Занепокоєння литовських депутатів питанням конституційності затвердження судді Конституційного Суду не спричинило конституційної кризи — проблема була вирішена завдяки винесенню Конституційним Судом відповідного рішення.

Проте у Литві можна було вирішити це питання, оскільки Закон «Про Конституційний Суд Литовської Республіки» передбачає поступову заміну суддівського корпусу. Конституційний Суд складається з дев'яти суддів, кожен з яких призначається на один дев'ятирічний термін. Кожні три роки відбувається заміна третини складу Конституційного Суду.

Важко уявити, що трапилось, якби депутати від опозиції у Латвії в грудні 2006 року спробували поставити під сумнів конституційність затвердження на посаді трьох суддів Конституційного Суду. Могла б виникнути ситуація, коли судді, конституційність призначення яких піддали сумніву, мали б приймати рішення про відповідність Конституції свого призначення.

Варто зазначити, що у 1996 році експерти Венеціанської Комісії Ради Європи наголосили на бажаності поступового заміщення суддів. Здавалось би, що 10 років — достатній термін для того, щоб спочатку створити Конституційний Суд, а вже потім подумати про те, що може трапитись після закінчення терміну виконання суддями своїх повноважень. Проте час минув непомітно, і те, про що нас попереджали експерти, сталося. Більшість суддів Конституційного Суду залишили посади одночасно.

Сподіваюся, що згадана проблема у майбутньому вирішуватиметься демократичним способом, оскільки один із призначених суддів, після досягнення певного віку, не зможе обіймати посаду протягом 10 років, визначених Законом.

Обидва фактори — поступовість заміни суддів та забезпечення можливості судді продовжувати виконувати свої функції протягом певного часу — можуть гарантувати безперервність роботи Суду. Проте проблеми можуть бути вирішені завдяки розвитку демократії та глибокого усвідомлення посадовими особами виконання своїх обов'язків у демократичній, правовій державі. Сподіваюся, що обидві країни — Латвія та Україна — досягнуть рівня зрілої демократії і нові кризи в діяльності конституційних судів не виникатимуть.

МЕХАНІЗМ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

І. ТИМЧЕНКО,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
Голова Конституційного Суду України (1996–1999),
кандидат юридичних наук, дійсний член АПРн України

Конституційний Суд України, конституційна юрисдикція, судовий конституційний контроль, конституційне судочинство — ці поняття стали невід’ємним атрибутом незалежної Української держави і укоренилися сьогодні в суспільній свідомості.

З державного механізму в самостійну структуру можна виокремити судовий державний механізм конституційної юрисдикції, який забезпечує конституційний контроль.

Цей механізм є цілісним самостійним державним утворенням, упорядкованим нормами права в організаційному плані і в своїй діяльності. Він і є формою організації суспільного життя у сфері гарантування верховенства Конституції України, формою, яка об’єктивується, матеріалізується в спеціальному органі держави — Конституційному Суді України, єдиному органі конституційної юрисдикції, що є судом права.

Становлення механізму конституційної юрисдикції в Україні було позначено тернистими віхами, оскільки він багатогранний за своєю структурою. Кожна його ланка, будучи відносно самостійною, діє у взаємозв’язку з усіма іншими складовими, а також взаємопов’язана з багатьма державними структурами, юридичними особами різних сфер діяльності, в тому числі з громадськими об’єднаннями, і, безперечно, з громадянами як безпосередньо, так і опосередковано, передусім через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

За одинадцять років діяльності Конституційного Суду України накопичено чималий досвід. Зупинимось на деяких проблемних питаннях, що виникали у процесі його роботи.

Порядок призначення і звільнення суддів Конституційного Суду України, на перший погляд, виглядає демократично, щоправда, меншою мірою для Президента України та більшою — для парламенту. Однак в обох випадках поза увагою законодавця залишилися вельми суттєві моменти: хто, в який спосіб і в яких формах добирає кандидатури; хто їх може рекомендувати; яке відношення до цього мають науково-дослідні та навчальні заклади, визнані науковці, професіонали-практики юридичного профілю, які працюють поза державними структурами, автори-

тетні представники громадськості тощо. Йдеться про осіб, не заангажованих тими чи іншими політичними інтересами.

До цього часу такі питання вирішувались і вирішуються кулуарно працівниками апарату Президента України та представниками політичних партій, що входять до парламенту. За таких умов кандидатури на посади суддів висуваються здебільшого за особистими політичними, корпоративними, бізнесовими чи іншими уподобаннями і аж ніяк не за професійним підходом, не гласно і не прозоро.

Якщо зберегти таку «таємну систему» добору кандидатур на посади суддів, то з огляду на політичну й ідеологічну багатоманітність суспільного життя в Україні не виключена можливість створення поряд з депутатським парламентом «мозаїчного суддівського» парламенту. Аж за таких умов закладається запрограмованість роботи судді на виконання політичних замовлень тих, хто його призначив, усупереч Конституції і законам України.

У законодавчому порядку потрібно визначити місце й роль апарату Президента України, а також народних депутатів України, коаліції депутатських фракцій чи депутатської фракції у Верховній Раді, її комітетів. Їхнім завданням мав би стати лише контроль за додержанням вимог щодо підбору кандидатур на посаду суддів без можливості висунення своїх кандидатур і будь-якого лобювання. Президент України і Верховна Рада України як колегіальний орган мають самостійно визначитися, кого із рекомендованих кандидатур призначити на посаду судді.

Право вносити пропозиції щодо кандидатів, які можуть бути рекомендовані Президенту України та Верховній Раді на посади суддів, доцільно було б надати науково-дослідним та навчальним закладам юридичного профілю, Академії правових наук України, визнаним науковцям, авторитетним професіоналам-практикам, громадським об’єднанням юристів тощо. Попередньо розглядати такі пропозиції могла б Всеукраїнська громадська рада формування суддівського корпусу конституційної юрисдикції, визначена законодавцем. Її склад повинен формуватися самостійно, незалежно від будь-яких державних органів. Завданням такої Ради — рекомендувати Президенту України та Верховній Раді достойні кандидатури на посади суддів.

Законом «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) встановлено і порядок призначення на посади суддів з’їздом суддів України, що, на нашу думку, є цілком демократичним, забезпечує об’єктивність і політичну неупередженість у висуненні кандидатур на посади суддів.

Статтею 17 Закону закріплено положення, за яким суддя при вступі на посаду складає присягу на засіданні Верховної Ради України і не пізніше як через місяць після призначення суддею Конституційного Суду України. Здавалося б, таке вирішення питання є цілком прийнятним і не викликає заперечень. Однак практика застосу-

вання цього положення Конституції, логіка його розуміння засвідчила протилежне.

З огляду на викладене доцільно було б у статті 17 Закону закріпити положення, за яким призначений суддя Конституційного Суду України при вступі на посаду складає присягу на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України за участю Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України, голів вищих спеціалізованих судів та Генерального прокурора України, за певною аналогією зі складанням присяги на пленарному засіданні парламенту.

Не менш важливим для нормального функціонування державного механізму конституційної юрисдикції в Україні є питання звільнення з посади суддів Конституційного Суду України. Сьогодні воно є проблемним через певні розбіжності між відповідними положеннями Конституції і Закону.

Для з'ясування цього питання варто звернутися до законопроекту про Конституційний Суд, внесеного його авторами на розгляд Верховної Ради України.

За їх задумом до проекту було включено статтю (в Законі це стаття 23) про припинення повноважень судді Конституційного Суду України з підстав, передбачених Конституцією України для їх звільнення. Автори законопроекту виходили з того, що, наприклад, з тих чи інших причин Президент України, Верховна Рада (місячний строк), з'їзд суддів України (тримісячний строк) не можуть своєчасно прийняти рішення про звільнення судді з посади. За таких умов, у разі наявності підстав для звільнення судді, Конституційний Суд може попередньо ухвалити рішення про тимчасове дострокове припинення його повноважень до дня прийняття акта відповідним органом про звільнення судді з посади.

Зокрема, малося на увазі, що у разі закінчення строку призначення судді, досягнення суддею шістдесятип'ятирічного віку, неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді, припинення його громадянства, визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням Конституційний Суд на своєму засіданні більшістю голосів приймає рішення саме про дострокове припинення повноважень судді, а не про звільнення його з посади.

У разі ж порушення суддею присяги, а також вимог, передбачених частиною другою статті 16 чинного Закону (положення законопроекту відтворено у ній), Конституційний Суд мав приймати рішення, причому у пленарному засіданні, про дострокове припинення повноважень судді (а не про звільнення) кваліфікованою більшістю — двома третинами голосів від його конституційного складу.

Підґрунтям такої позиції авторів законопроекту було їх прагнення надати Конституційному Суду право оперативного у встановлені строки самостійно вирішувати питання подальшого звільнення судді з посади органом, який його призначив, та з'ясувати такі підстави звільнення, як порушення присяги чи вимог статті 16 Закону.

Верховна Рада сприйняла положення законопроекту, за яким рішення «про припинення» повноважень судді у випадках, передбачених пунктами 1–3, 6–9 статті 23 Закону, приймається Конституційним Судом. Що ж до випадків, передбачених пунктами 4, 5 (порушення присяги; порушення вимог, передбачених статтею 16 Закону), то «припинення» повноважень судді Верховна Рада ініціативно віднесла до своїх повноважень. Пропозиція народних депутатів доповнити статтю 16 Закону положенням частини п'ятої статті 126 Конституції України — «суддя звільняється з посади органом, що його призначив» — Верховна Рада, як не дивно, відхилила.

Тож необхідно визначитися, чи є тотожними поняття «припинення повноважень судді» і «звільнення судді з посади», чи вони різні за змістом.

Автори законопроекту пропонували ввести поняття дострокового припинення повноважень судді на період до його звільнення з посади. Однак і таке його трактування та реалізацію не можна вважати беззастережно прийнятними. Адже на час від прийняття рішення Судом про припинення повноважень судді до рішення органу, який його призначив, про звільнення з посади Суд має працювати у неповному складі.

Регламентом Конституційного Суду України, який є його внутрішнім нормативно-правовим актом, передбачено: питання порушення суддею вимог щодо несумісності попередньо розглядається Судом на засіданні за висновком Постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду України. У разі підтвердження такого факту суддя попереджається про необхідність звільнення протягом установленого Судом строку з посади, що визнана посадою за сумісництвом. І лише у разі невиконання суддею попередження матеріали стосовно нього направляються на розгляд Верховної Ради України. Проте увесь цей час він залишається на посадах і судді, і за сумісництвом, що є порушенням Конституції і Закону. На нашу думку, Суд мав би тимчасово згідно з пунктом 4 частини першої статті 23 Закону припинити повноваження такого судді, тобто відсторонювати його від виконання «високих обов'язків судді» (із тексту Присяги судді), і направляти відповідні матеріали щодо нього не до парламенту, а саме до органу, який призначив суддю і який мав би звільнити його — Президенту України, Верховній Раді чи з'їзду суддів України.

Дещо по-іншому у Регламенті Конституційного Суду вирішено аналогічне питання щодо порушення суддею присяги. У § 63 Регламенту

зазначено, що Суд лише у разі розгляду у Верховній Раді питання про порушення присяги суддею проводить перевірку і за висновком Постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду приймає рішення або про наявність підстав для розгляду парламентом питання про звільнення з посади судді, або про відсутність таких підстав. Причому таке рішення приймається більшістю у дві третини голосів від конституційного складу Суду.

На нашу думку, і в такому разі при встановленні факту порушення присяги Суд мав би спочатку припинити повноваження судді і направляти відповідні матеріали тому органу, який його призначив, для вирішення питання про звільнення судді з посади.

Статтю 23 Закону необхідно доповнити положенням, яке відповідає б Конституції України — «суддя Конституційного Суду звільняється з посади органом, який його призначив».

Рішення про припинення повноважень суддів у випадках, передбачених статтею 16 Закону, має приймати сам Конституційний Суд, а не Верховна Рада України, кваліфікованою більшістю у дві третини голосів від його конституційного складу на підставі відповідних матеріалів, одержаних від визначених законодавством органів. У разі підтвердження порушень з боку судді він звільняється з посади в установленому порядку.

Сьогоднішня практика звільнення суддів Конституційного Суду України з посад свідчить, що такі рішення Президента України і парламенту ґрунтуються, скоріше, на припущеннях, а не на конкретних доказах порушення суддею вимог законодавства. За Конституцією ж обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях (частина третя статті 62 Конституції України), а вина особи має бути доведена. В указах Президента України, постанові Верховної Ради України, чиї повноваження на час прийняття постанови були достроково припинені і вона як державний орган де-юре не існувала, про звільнення суддів Конституційного Суду з посад лише констатувалося — «за порушення присяги». Мотивувальна частина цих актів була відсутня.

Саме тому Конституційний Суд має одержувати і від Президента України, і від парламенту, і від з'їзду суддів України інформацію щодо пред'явлених судді обвинувачень у порушенні присяги. Лише Конституційний Суд, а не будь-хто інший, може об'єктивно, неупереджено, без політичного підґрунтя попередньо оцінити такі матеріали, а в разі необхідності тимчасово, до повного з'ясування в установленому законодавством порядку винуватості чи невинуватості судді, припинити його повноваження. Тоді ж стосовно такого судді Суд має провести службове розслідування.

Стосовно ж звільнення суддів Конституційного Суду України, які відбулися в 2007 році, можна стверджувати лише одне: в основі таких

дій — політичні мотиви, і розцінювати їх треба як форму впливу на незалежний за Конституцією єдиний орган конституційної юрисдикції.

Неабияка роль в успішному функціонуванні механізму конституційної юрисдикції належить Секретаріату Конституційного Суду, який здійснює організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове, матеріально-технічне та інші види забезпечення його діяльності. Апарат Конституційного Суду — його Секретаріат — упевнено зарекомендував себе вже у перші роки свого існування. З часом набув досвіду і, як свідчить практика, проблемних питань у його роботі не виникає.

Позитивним у роботі Секретаріату Конституційного Суду України є те, що його персональний склад зі зміною голів Суду та їх заступників залишається практично незмінним, що сприяє підвищенню професійності працівників, свою діяльність які ґрунтують виключно на законодавстві, відсторонюючись від політичних нашарувань, що нерідко містяться у конституційних поданнях і зверненнях.

Складовою механізму конституційної юрисдикції слід вважати і форму одягу судді, його нагрудний знак і атрибути Суду.

Згадую, як наближався час проведення першого пленарного засідання Конституційного Суду, на якому мав початися розгляд і першої справи. Однак Верховна Рада України зволікала з затвердженням нагрудного знака судді. З огляду на це Конституційний Суд відкликав подані ним до парламенту матеріали щодо нагрудного знака і на своєму засіданні дав йому таку назву: «Атрибутивний знак мантиї судді Конституційного Суду України», затвердив його форму та опис, а згодом організував і виготовлення.

На нашу думку, нагрудний знак судді Конституційного Суду має затверджуватися самим Судом, а не парламентом, з метою уникнення, в цьому, здавалось би, простому питанні політичних уподобань народних депутатів.

В юридичній літературі все частіше наголошується на необхідності надання громадянам права звертатися до Конституційного Суду зі скаргою за захистом своїх прав і свобод у разі їх порушення державними органами або посадовцями і неможливості відстояти у відповідних державних органах на національному рівні. Єдиний шлях вирішення цього проблемного питання — внесення змін до Конституції України, тобто надання Конституційному Суду такого права безпосередньо Основним Законом. Проте чи можна вважати такий підхід єдино правильним, беззастережним? Навряд чи.

З метою пошуку іншого шляху розв'язання цього завдання протлумачимо ряд статей Основного Закону і з'ясуємо, чи впливає з них право громадянина на конституційну скаргу. Йдеться насамперед про можливість направлення громадянином такої скарги до Конституційного

Суду, зокрема у разі, якщо він вважає, що норма закону, застосована до нього в процесі розгляду його питань будь-якими державними органами (в тому числі й судами, посадовцями), не відповідає Конституції України, звичайно, за винятком їх застосування Конституційним Судом, рішення якого за Конституцією України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Права і свободи людини, які є невідчужуваними та непорушними, не є вичерпними. Як тоді розуміти невичерпність цих прав? Чи можливе поповнення їх переліку лише через внесення змін до Основного Закону у найближчому або віддаленому майбутньому, чи вони вже закладені в ньому і залишається тільки довести їх наявність, керуючись буквою і духом Конституції?

На нашу думку, саме цим шляхом вже сьогодні в Основному Законі можна віднайти право громадянина на конституційну скаргу.

Відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на «оскарження в суді рішень», дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Це положення є загальним і не забороняє громадянину безпосередньо звернутися до Конституційного Суду зі скаргою на рішення органу держави у вигляді, скажімо, закону, указу чи правового акта уряду на предмет неконституційності.

Цією ж статтею гарантується і право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від «порушень і протиправних посягань». Немає підстав тлумачити це положення статті Конституції лише так, що ці порушення чи протиправні діяння можуть бути вчинені тільки фізичними особами, а одним із не заборонених законодавством засобів захисту громадянами своїх порушених прав можна вважати їх звернення зі скаргою до Конституційного Суду.

Конституція України має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії. Звернення громадян до суду (Конституційний Суд не названо як виняток і звернення до нього не заборонено) для захисту конституційних прав і свобод «безпосередньо на підставі Конституції України» гарантується (стаття 8 Конституції України).

Досвід функціонування механізму конституційної юрисдикції в Україні у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, практика застосування Закону України «Про Конституційний Суд України» є достатніми для того, щоб приступити до його всебічного і поглибленого вивчення та аналізу останнього, розробки пропозицій щодо удосконалення.

КОНСТИТУЦІЙНА РАДА РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН ЯК КВАЗІСУДОВИЙ ОРГАН КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

І. РОГОВ,

Голова Конституційної Ради Республіки Казахстан

Сьогоднішня конференція присвячена актуальній темі. У будь-якій державі головною метою органу конституційного контролю є забезпечення верховенства Основного Закону на всій території країни. І ми, користуючись наданою можливістю, хочемо поділитися своїм баченням ситуації в цій важливій сфері.

Конституційний контроль у Казахстані покладений на квазісудовий державний орган — Конституційну Раду, що прийшла на зміну Конституційному Суду при прийнятті чинного Основного Закону країни в 1995 році.

За основу розвитку казахстанського органу конституційного контролю взято французьку модель. При цьому є деякі відмінності, у тому числі принципового характеру.

Конституційна Рада Казахстану складається із семи членів. Голова і два члени Конституційної Ради призначаються Президентом Республіки, ще по два члени Ради — відповідно Сенатом і Маджилісом. До конституційної реформи, проведеної в країні у травні минулого року, члени Ради, як і у Франції, призначалися головами палат Парламенту одноосібно. Тепер це роблять палати Парламенту, що забезпечує широкую участь депутатського корпусу і опосередковано врахування інтересів населення при формуванні Конституційної Ради.

Строк повноважень складу Ради становить шість років. Половина членів Конституційної Ради оновлюється кожні три роки. Довічними членами Ради є по праву экс-президенти Республіки.

Конституційні ради Франції і Казахстану мають багато спільних рис. Вони є самостійними державними органами, що не наділені судовими функціями. Конституційне провадження може бути відкрите лише за зверненням обмеженого кола суб'єктів: Президента, Прем'єр-міністра, голів палат Парламенту, не менше однієї п'ятої частини від загальної кількості депутатів Парламенту.

Конституційна Рада Казахстану головним чином здійснює так званий попередній конституційний контроль. До кола її повноважень належить: розгляд законів і міжнародних договорів на предмет їх відповідності Конституції до їхнього підписання чи ратифікації; вирішення спорів щодо правильності проведення виборів Президента і депутатів Парламенту, республіканського референдуму до остаточного підведення їх підсумків; надання висновку щодо дотримання встанов-

лених конституційних процедур до ухвалення парламентського рішення про дострокове звільнення або усунення Президента з поста.

Разом із тим Конституційна Рада Казахстану здійснює і так званий наступний контроль щодо конституційності законів та інших нормативно-правових актів за поданням судів. Відповідно до статті 78 Конституції суди не вправі застосовувати закони й інші нормативно-правові акти, що обмежують закріплені Конституцією права і свободи людини і громадянина. Якщо суд вирішить, що закон або інший нормативно-правовий акт, який підлягає застосуванню, обмежує закріплені Конституцією права і свободи людини і громадянина, він зобов'язаний призупинити провадження у справі і звернутися до Конституційної Ради з поданням про визнання цього акта неконституційним. Такий механізм працює досить ефективно. У країні не спостерігається конфлікту інтересів судів і органу конституційного контролю. Крім того, він надає громадянам право опосередковано звертатися до Конституційної Ради, що є важливим аргументом проти докору про відсутність у громадян права звернення до Конституційної Ради Республіки.

До компетенції Конституційної Ради Республіки Казахстан належить також офіційне тлумачення норм Конституції. Подібного повноваження Конституційна Рада Франції не має.

За період діяльності до Конституційної Ради надійшло 164 звернення, серед яких: 27 — щодо конституційності прийнятих Парламентом законів до їхнього підписання Президентом; 76 — щодо офіційного тлумачення норм Конституції; 57 — щодо визнання нормативно-правових актів неконституційними за поданнями судів. Відповідно до статті 72 Конституції, в Конституційну Раду Республіки зверталися: Президент — 18 разів, Голова Сенату — 8 разів, Голова Маджилісу — 15 разів, одна п'ята частина депутатів — 39 разів, Прем'єр-міністр — 20 разів, суди Республіки — 57 разів.

Свої повноваження Конституційна Рада Казахстану здійснює відповідно до принципів незалежності, самостійності, об'єктивності, незмінності, колегіальності, підпорядкування лише Конституції.

Рішення Конституційної Ради набирають сили з дня їхнього прийняття, є загальнообов'язковими на всій території Республіки, остаточною й оскарженню не підлягають. Правом внесення заперечення на рішення Конституційної Ради наділений лише Президент Республіки. Таке право глави держави впливає з його правового статусу як символу і гаранта непорушності Конституції, прав і свобод людини і громадянина.

Хотів би наголосити, що внесення заперечення не означає скасування відповідного рішення Конституційної Ради, а є лише приводом для повторного розгляду питання. Рішення Ради зберігає юридичну силу, якщо заперечення Президента подолане двома третинами голосів від

загальної кількості членів Конституційної Ради. У разі неподолання заперечення Президента рішення Конституційної Ради вважається неприйнятним. Практика конституційного провадження свідчить про життєздатність такого порядку. За ці роки глава держави тричі вносив заперечення на рішення Конституційної Ради, і лише по одній постанові частково його заперечення не було подолано.

Одним із завдань Конституційної Ради є підготовка щорічних послань про стан конституційної законності в Республіці. У цьому документі Конституційна Рада за підсумками розглянутих звернень аналізує чинне законодавство і практику його застосування щодо їх відповідності нормам Конституції, звертає увагу відповідних державних органів на наявні недоліки. Відповідно до Конституції такі послання заслуховуються на спільному засіданні палат Парламенту, тому їх «адресатом» насамперед є вищий представницький орган Республіки — Парламент. Зрозуміло, текст послання представляється і Президенту Республіки. Крім цього, Конституційний Закон «Про Конституційну Раду Республіки Казахстан» встановлює, що Голова Конституційної Ради за вимогою Президента Республіки надає йому інформацію про стан конституційної законності в країні.

Конституція Республіки не визначає порядок виконання рішень Конституційної Ради. Відповідно до статті 40 Конституційного Закону «Про Конституційну Раду Республіки Казахстан» Конституційна Рада може визначити порядок виконання прийнятих нею рішень. Про заходи, прийняті на виконання рішення Конституційної Ради, повідомляється їй відповідними державними органами і посадовими особами у строки, встановлені Конституційною Радою.

Нині на розгляді Парламенту Республіки перебуває внесений у порядку законодавчої ініціативи глави держави законопроект, норми якого спрямовані на вдосконалювання механізму виконання рішень Конституційної Ради, у тому числі на надання певного імперативного характеру її рекомендаціям.

Позитивний імпульс для реалізації рішень Конституційної Ради створює регулярне обговорення цього питання на засіданнях консультативно-дорадчого органу — Ради з правової політики при Президенті Республіки Казахстан, з визначенням відповідальних державних органів і наданням конкретних доручень.

Підсумовуючи викладене, могу сказати, що казахстанська модель конституційного контролю себе виправдала. Якщо і є якісь проблеми, то не концептуального плану, і вони можуть бути вирішені.

Думаю, що проведена сьогодні конференція допоможе глибше осмислити наявні проблеми, обмінятися позитивним досвідом і намітити шляхи подальшого удосконалювання наших зусиль щодо забезпечення верховенства Основного Закону.

РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

П. МІКЛАШЕВІЧ,

Голова Конституційного Суду Республіки Білорусь

Нині в Білорусі відбувається пошук шляхів зміцнення інституту конституційного контролю. На державному рівні прийнято рішення про здійснення низки заходів, спрямованих на посилення ролі і значущості конституційного правосуддя в житті суспільства і держави з метою подальшого демократичного розвитку нашої країни. Це веде до уточнення місця Конституційного Суду в механізмі державної влади, розширення повноважень, більш повній процесуальній регламентації діяльності. Ми прагнемо, щоб наш Суд відповідав рівню європейського конституційного контролю.

Конституційний Суд Республіки Білорусь покликаний забезпечувати верховенство Конституції і її пряму дію на території держави, контроль за конституційністю нормативно-правових актів, утверджувати законність у нормотворчості і правозастосуванні.

Основна функція європейських конституційних судів — це контроль за конституційністю нормативно-правових актів. І в цьому плані наш Суд мало чим відрізняється як за місцем у системі державних органів, так і за повноваженнями.

1. Про місце Конституційного Суду в системі державної влади.

Статус Конституційного Суду Білорусі, його функції і місце в системі органів державної влади визначені Конституцією. Основний Закон закріплює, що Конституційний Суд входить в єдину систему судової влади.

У червні 2006 року було прийнято Кодекс про судоустрій і статус суддів, в якому встановлено, що судова влада в державі здійснюється шляхом конституційного, цивільного, кримінального, господарського і адміністративного судочинства.

У розвиток цих положень розроблено проект закону «Про конституційне судочинство». У ньому процесуально регламентовано процедуру розгляду справ у Конституційному Суді, що ґрунтується на загальних для всіх судів принципах законності, незалежності, колегіальності, гласності, усності, рівноправності і змагальності сторін.

Нині Конституційний Суд очолює єдину судову систему Республіки Білорусь, що суттєво посилює значущість і виконуваність його рішень.

Наш Конституційний Суд складається з 12 суддів. З них шість суддів призначаються Президентом, шість — обираються Радою Республіки Національних зборів.

На початку цього року сформувався новий склад Суду. До нього ввійшли висококваліфіковані юристи, які мають великий досвід практичної і наукової роботи, професійної судової діяльності.

Існуючі критерії порядку формування на паритетній основі і кількості суддів Конституційного Суду є для нашої країни оптимальними. З урахуванням передбачуваних нових напрямів діяльності Конституційного Суду ми підготували законодавчі пропозиції про перехід до двопалатної структури Суду та деякі інші організаційні зміни.

2. Реалізація права на звернення до Конституційного Суду.

У Конституції Республіки Білорусь визначено ряд суб'єктів, правомочних вносити до Конституційного Суду пропозиції щодо перевірки конституційності нормативно-правових актів: це Президент, дві палати Парламенту — Палата представників, Рада Республіки Національних зборів, два вищі суди — Верховний Суд, Вищий Господарський Суд, і уряд — Рада Міністрів Республіки Білорусь.

Суд розглянув більше десяти пропозицій Президента, одинадцять — Палати представників. Рада Міністрів зверталася із запитом чотири рази, Верховний Суд — один раз. Вищий Господарський Суд вніс шість пропозицій щодо перевірки конституційності нормативно-правових актів.

Наведені дані свідчать про необхідність підвищення активності суб'єктів, уповноважених звертатися до Конституційного Суду.

Відповідно до білоруської Конституції (стаття 112), якщо при розгляді конкретної справи Суд дійде висновку про невідповідність нормативного акта Конституції, він повинен прийняти рішення відповідно до Конституції і порушити в установленому порядку питання про визнання цього нормативного акта неконституційним. Цей інститут конкретного конституційного контролю ще не запрацював на повну силу.

Ми розуміємо, що для цього має змінитися правосвідомість суддів, прийти розуміння того, що вищий рівень законності при здійсненні правосуддя — це конституційна законність. І, безумовно, слід визначити процесуальні і організаційно-правові механізми здійснення конкретного конституційного контролю при здійсненні правосуддя в загальних і господарських судах.

У Конституції Білорусі не закріплено право громадян безпосередньо звертатись до Конституційного Суду, тобто право на подання конституційної скарги.

Громадяни, громадські об'єднання можуть опосередковано використовувати інститут конституційного контролю з метою захисту своїх прав і свобод. Вони мають право звертатися з ініціативою про перевірку конституційності акта до органів і осіб, що користуються правом внесення до Конституційного Суду пропозицій щодо перевірки конституційності нормативного акта.

На практиці механізм реалізації опосередкованого права громадян, громадських об'єднань, закріплений у статті 22 Кодексу про судоустрій і статус суддів, належним чином не врегульований.

Вважаємо, що цей напрям конституційного контролю в майбутньому отримає розвиток.

3. Про компетенцію Конституційного Суду.

Конституційний Суд Республіки Білорусь розглядає питання про конституційність нормативно-правових актів як в цілому, так і окремих положень.

За ініціативою суб'єктів, про яких я вже згадував, Суд може перевірити на відповідність Конституції:

- міжнародні договірні та інші зобов'язання держави;
- акти міждержавних утворень, до яких входить Республіка Білорусь;
- закони.

Конституційний Суд може дати висновок про наявність фактів систематичного або грубого порушення Конституції палатами Парламенту. Ініціатива про внесення пропозиції Конституційному Суду з цього питання належить главі держави.

Суд також може перевірити на предмет конституційності:

- декрети й укази Президента;
- постанови Уряду;
- рішення Центральної виборчої комісії щодо виборів і референдуму;
- постанови республіканських органів управління;
- рішення місцевих рад депутатів;
- акти Верховного Суду, Вишого Господарського Суду та Генерального прокурора.

Рішення Конституційного Суду обов'язкові до виконання на території Республіки Білорусь всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Таким чином, Конституційний Суд правомочний перевірити на відповідність Конституції акти будь-якого державного органу.

За період своєї діяльності наш Суд розглядав конституційність різних нормативно-правових актів, включаючи закони, постанови Парламенту, укази і розпорядження Президента, постанови уряду, постанови Пленуму Верховного Суду.

У цілому за останні п'ять років Конституційний Суд прийняв понад 200 рішень, що стосувалися практично всіх галузей права. Більшість пропозицій Суду з питань удосконалення законодавства реалізовані на практиці. За минулий рік прийнято 30 рішень, в яких ми звертали увагу нормотворчих органів і правозастосовувачів на обов'язковість виконання конституційних норм і принципів.

Практично всі рішення Суду виконуються, хоча деякі з них через досить тривалий час. У 2007 році було виконано близько десяти раніше

прийнятих Конституційним Судом рішень, в основному у вигляді прийняття змін і доповнень до чинного законодавства.

Стосовно ролі конституційного правосуддя в Білорусі можна стверджувати, що Суд своїми рішеннями не тільки забезпечує дотримання конституційної законності, а й сприяє розвитку і вдосконаленню права в цілому, дієво впливає на практику законотворчості.

Правова позиція Конституційного Суду, що міститься в його рішеннях, фактично є основою для внесення змін до законодавства, видання нових нормативно-правових актів.

Крім того, згідно зі статтею 22 Кодексу про судоустрій і статус суддів Конституційний Суд має право вносити до державних органів пропозиції щодо необхідності внесення до актів законодавства змін і доповнень, прийняття нових актів тощо. За останні роки було направлено понад 200 таких пропозицій до Парламенту, уряду, главі держави.

Конституційний Суд щороку направляє Президентіві і палатам Національних зборів послання про стан конституційної законності на основі вивчених і розглянутих справ і матеріалів. При цьому виділяються не лише виявлені недоліки, а й позитивні тенденції, що простежуються в нормотворчій діяльності.

4. Про вдосконалення діяльності Конституційного Суду.

На цьому етапі — а це вже, можна сказати, третій у розвитку білоруського конституційного правосуддя — вимагається підвищення ефективності діяльності Конституційного Суду.

Нині підготовлено зміни до Кодексу про судоустрій і статус суддів, а також проект закону «Про конституційне судочинство», де є ряд пропозицій, спрямованих на посилення інституту конституційного контролю в суспільстві і державі.

По-перше, пропонується ввести попередній конституційний контроль, щоб попереджати негативні правові і соціальні наслідки прийняття нормативно-правових актів, що суперечать нормам і принципам Конституції.

Конституційний Суд відповідно до проекту закону за пропозицією Президента буде правомочний викладати свою позицію щодо конституційності:

- норм законів про внесення доповнень і змін до Конституції;
- норм законів, щодо яких є заперечення Президента, до підписання відповідного закону Президентом;
- міжнародних договорів до прийняття Президентом рішення про підписання закону про ратифікацію.

Передбачається також здійснення Конституційним Судом за пропозицією Голови Ради Республіки Національних зборів перевірки конституційності законопроектів, що стосуються конституційних прав, свобод і обов'язків громадян, перед схваленням їх верхньою палатою Парламенту.

По-друге, надання Конституційному Суду права нормативного тлумачення положень декретів і указів Президента, що зачіпають конституційні права, свободи і обов'язки громадян. Президент бере активну участь у сучасному процесі нормотворчості. Ми розраховуємо, що по-вноваженню тлумачити акти Президента сприятиме кращій узгодженості правової системи.

По-третє, з урахуванням норм Конституції в проекті Закону закріплено пропозиції щодо введення обмеженої конституційної скарги. Передбачається право громадян безпосередньо звертатися до Конституційного Суду з питаннями про конституційність рішень місцевих Рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів, які обмежують або порушують їхні права і законні інтереси.

Вважаю, що ці напрями діяльності сприятимуть ефективнішій роботі Конституційного Суду, підвищать його роль і значущість у системі органів державної влади.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Я. МУСІЛ,

суддя Конституційного Суду Чеської Республіки

1. Основоположні засади конституційної юстиції в Чеській Республіці.

Конституційна юстиція Чеської Республіки походить з моделі спеціалізованої і концентрованої конституційної юстиції. На подібних засадах ґрунтується діяльність Федерального Конституційного Суду Німеччини. Вона характеризується різноманітними компетенціями, перелік яких міститься в статті 87 Конституції Чеської Республіки (Закон № 1/1993 Slg.).

Серед компетенцій першою треба назвати абстрактний контроль правових норм: за зверненням визначених у Законі про Конституційний Суд (Закон 182/1993 Slg.) суб'єктів Конституційний Суд приймає рішення про скасування законів, які суперечать Конституції, або про скасування інших правових норм, які суперечать Конституції або закону. До суб'єктів, які мають право звертатися з поданням про скасування закону або окремих його положень, належать і загальні суди, якщо вони вважають, що закон, який має бути застосований у зв'язку з прийняттям ними судового рішення, суперечить Конституції (абзац другий статті 95 Конституції).

Так само, як і німецький Федеральний Конституційний Суд, чеський Конституційний Суд приймає рішення у випадку подання до нього індивідуальної конституційної скарги на судові рішення, що набрало законної сили, або втручання органів державної влади у гарантовані Конституцією основні права та основоположні свободи. Конституційна скарга може бути подана на чинні рішення і дії загальних судів, органів виконавчої влади (відомств), а також органів кримінального переслідування (органів поліції, прокуратури). Активне право на подання конституційної скарги мають фізичні та юридичні особи, за винятком державних установ. За допомогою конституційної скарги може бути оскаржений не тільки акт публічної влади, а й бездіяльність державних установ щодо затягування процедур, якщо така бездіяльність є втручанням у захищені Конституцією права і свободи.

Поряд із цим існують інші види діяльності в межах компетенції Конституційного Суду, наприклад: виборчі справи (спори щодо перевірки виборів депутатів або сенаторів), способи правового оскарження заборони політичної партії, спори про обсяг компетенції державних і регіональних установ, процедура конституційного обвинувачення верх-

ною парламентською палатою Президента Чеської Республіки (імпічмент) тощо.

У всіх наведених прикладах компетенції йдеться про наступний контроль конституційності, коли Конституційний Суд оцінює вже чинні правові акти і звертається до них *ex post*, тобто після їх опублікування або впровадження. Єдиним винятком є провадження в Конституційному Суді з питання відповідності укладеного міжнародного договору Конституції Чеської Республіки ще до його ратифікації. Про такий вид провадження можуть клопотати уповноважені органи: обидві палати Парламенту, група депутатів або сенаторів, Президент Республіки. До моменту прийняття рішення Конституційним Судом такий договір не може бути ратифікований. Саме в ці дні верхня палата Парламенту внесла до Суду подання про перевірку Конституційним Судом Лісабонського договору.

Забезпечення конституційності є не тільки завданням Конституційного Суду – всі інші державні установи, включаючи суди загальної юрисдикції, також зобов'язані тлумачити закони та інші правові норми відповідно до Конституції. Конституційний Суд, приймаючи рішення, враховує принцип субсидіарності, тобто діє тільки там, де всі інші засоби правового захисту вже вичерпані. У межах своєї діяльності чеський Конституційний Суд дотримується принципу суддівського самообмеження (*self-restraint*) і замість скасування оспорюваних законів надає перевагу їх відповідному Конституції тлумаченню.

Конституційний Суд Чехії складається з п'ятнадцяти суддів, які призначаються на посаду на десять років Президентом Республіки за попереднім узгодженням з верхньою палатою Парламенту – Сенатом. Після закінчення строку перебування на посаді суддя Конституційного Суду може бути призначений знову, що вже кілька разів мало місце.

Подання про скасування законів, інших правових норм Конституційний Суд розглядає у складі п'ятнадцяти суддів на пленарному засіданні. Індивідуальні конституційні скарги розглядаються здебільшого чотирма сенатами, що складаються з трьох суддів, які не мають ніякої спеціалізації. У простих справах рішення приймаються одноособово судьями-доповідачами.

2. Основні проблеми діяльності Конституційного Суду Чеської Республіки.

За 15 років діяльності Конституційний Суд Чехії посів чільне і безсумнівне місце в демократичній системі державної влади. Ми вважаємо, що в Чеській Республіці не існує якоїсь соціальної надсили, яка висловлювала б сумніви щодо важливості і значення конституційної юстиції. Визначальним є те, що сприйняття Конституційного Суду громадянами має стабільно високий позитивний рівень, про що свідчать результати громадських опитувань.

Однак треба зазначити, що є деякі суперечливі й проблематичні питання, які стосуються компетенції і функціонування Конституційного Суду. Хоча з самого початку я хотів би підкреслити, що не вважаю ці проблеми драматичними – вони є звичайними для сучасного динамічного розвитку суспільства і можуть бути розв'язані в результаті незначних юридичних і політичних реформ. Розглянемо деякі з них.

2.1. Надмірне завантаження Конституційного Суду Чеської Республіки.
Обсяг роботи в чеському Конституційному Суді вже тривалий час є досить великим. Для прикладу наведемо статистику.

У 1993 році, тобто в перший рік свого існування, Конституційний Суд опрацював 523 справи. З того часу ця цифра постійно зростає і в минулі роки досягла більше трьох тисяч справ на рік (у 2007 році – 3 300 справ). У більшості з них йдеться про індивідуальні конституційні скарги, а пленум розглядає лише деякі справи (у 2007 році таких було 29).

Простий підрахунок свідчить про те, що приблизно за 200 робочих днів на рік кожен із п'ятнадцяти суддів самостійно має щоденно впоратись із щонайменше однією справою з тим, щоб опрацьовувати тільки поточно надіслані справи. Разом з цим кожен суддя має щоденно вивчати й оцінювати інші пропозиції до рішень від двох своїх колег із сенату і як доповідач розробляти пропозиції до рішень у межах пленуму. Засідання пленумів Конституційного Суду проходять регулярно один раз на тиждень, і кожний суддя, беручи участь в його роботі, витрачає щонайменше півдня.

Такий високий рівень навантаження спричиняє ряд негативних наслідків, а саме:

- зумовлює затягування проваджень; вже нині середня тривалість розгляду справи в Конституційному Суді становить більше року;

- судді не мають достатньо часу для змістовного аналізу справ і глибокої аргументації, для відстеження і вивчення судової практики та для поглиблення професійних знань; зрозуміло, що це може спричинити фахові недоліки під час прийняття рішень;

- іноді трапляється, що різні сенати або різні судді у схожих за змістом справах приймають різні рішення, що може бути спричинено недостатньою координацією та недостатнім обміном інформацією всередині Суду, а також надзвичайною завантаженістю суддів і персоналу.

Безперечно, є кілька шляхів зменшення навантаження на Конституційний Суд, і ми маємо надію, що деякі з них в майбутньому будуть реалізовані. Складні рішення вимагають оновлення або доповнення правових норм (законів), а деякі – навіть змін до Конституції. Все це говорить про те, що реалізація цих змін аж ніяк не буде простою справою.

До нас часто надходять справи, які не відповідають спрямованості Конституційного Суду, їх значення і складність не сягають конституційно-правового рівня. Багато з них насправді є справами «звичайно-

го» права, тлумачення і застосування якого має бути завданням загального судочинства або інших державних установ. Адже забезпечення дотримання конституційності є завданням не тільки Конституційного Суду, а також і загальних судів. Тому ми впевнені, що з метою стримання напливу нескладних справ та зменшення переобтяження Конституційного Суду повинні бути запроваджені дієві «фільтри», які дозволять переорієнтувати частину скарг іншим компетентним органам.

Для ефективності достатньо буде змінити процесуальні норми (Цивільного процесуального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу тощо) саме стосовно способів правового оскарження та судових інстанцій. Згідно з чинним процесуальним законодавством значна частина цивільно-правових і кримінально-правових справ не може бути перевірена за допомогою звичайних та надзвичайних засобів правового оскарження у вищих інстанціях судів загальної юрисдикції (вони не можуть доходити до найвищої інстанції), але Конституція все ж надає громадянам можливість оскаржувати такі рішення за допомогою конституційної скарги у Конституційному Суді. Сьогодні приблизно 75 відсотків конституційних скарг подаються не на рішення вищих судових інстанцій, а на чинні рішення судів нижчих інстанцій, щодо яких у системі загального судочинства не передбачається подальше оскарження. Те саме стосується деяких рішень поліцейських органів і прокуратури в межах розслідування кримінальних справ, які не можуть перевіряти загальні суди.

Чеське законодавство не перешкоджає поданню конституційної скарги за дрібними справами, що стосуються незначних спорів про право власності. Це призводить до тієї парадоксальної ситуації, що Цивільний процесуальний кодекс, з одного боку, не передбачає для дрібних справ (із вартістю спору до двох тисяч крон) ніяких способів правового оскарження рішень судів першої інстанції, а з іншого – на таке рішення все таки допускається конституційна скарга. Це створює у громадян неправильну думку про те, що Конституційний Суд є звичайною перевіркою інстанцією. Як не дивно, Конституційний Суд ще не знайшов дієвих інструментів для того, щоб спростувати таке враження. Тому було б слушним, щоб деякі види незначних справ не належали до предмета розгляду Конституційного Суду, оскільки їхні результати не впливають на конституційні права. Я маю на увазі рішення загальних судів, пов'язаних з цивільним або кримінальним провадженням, які становлять сьогодні значну частину від кількості конституційних скарг.

Однак ми повинні констатувати, що чеський законодавець поки що не збирається шляхом внесення змін до Конституції змістовно обмежити обсяг справ, у яких може бути подана конституційна скарга, і це можна пояснити. За довгі роки тоталітарного режиму, коли система юстиції також була винною в пануванні протизаконності, в суспільстві зростає

нагальна потреба у створенні нової, доступної для широкого кола осіб конституційної юстиції як правового інструменту.

У рамках деяких дискусій висловлюються міркування про необхідність запровадження певного бар'єру від іноді занадто легкого використання права на подання конституційної скарги та мита за подання заяви про відкриття провадження – на сьогодні Конституційний Суд є єдиною чеською судовою установою, яка не стягує мита. Це дійсно можна взяти до уваги, але лунають численні застереження, що і цей захід не дасть істотного скорочення кількості звернень.

Спорадично під час експертних дискусій порушується питання про доцільність скасування індивідуальної конституційної скарги. В такому разі Конституційному Суду залишиться здебільшого абстрактний контроль правових норм. Таке радикальне обмеження компетенції Конституційного Суду Чехії, яке потребувало б конституційних змін, не вважається актуальним. Переважна частина політичних сил та суспільство висловлюються на користь існуючого регулювання щодо конституційної скарги і не бажають відмовлятися від цього інституту.

Тобто ми не очікуємо, що в наступні кілька років конституційно-правовим шляхом (через зміни до Конституції) буде обмежено повноваження Конституційного Суду, а отже, зменшено навантаження на нього. У зв'язку з цим прийнятне становище може бути досягнуте двома способами:

а) шляхом зміни практики прийняття рішень у самому Конституційному Суді, тобто максимального спрощення провадження у разі звернень, які є «явно необґрунтованими» (§ 43, абзац другий, пункт «а» Закону про Конституційний Суд); зекономити час можна також шляхом скорочення деяких процесуальних етапів (наприклад, не у всіх випадках вимагати від учасників відповідних висновків) та завдяки стислості письмового обґрунтування рішення;

б) шляхом поліпшення допоміжного сервісу в межах підготовки суддею рішень; йдеться про те, щоб судді мали у своєму розпорядженні необхідну судову практику, фахову літературу, порівняльні дослідження щодо правового регулювання за кордоном тощо. У зв'язку з цим виникає потреба в різноманітних організаційних, персональних та технічних заходах, що зумовлюють значне фінансове навантаження.

За останні роки ситуація у цій сфері покращилась. Так, наприклад, ми досягли того, що кожен суддя має в своєму розпорядженні три асистенти, які готують для нього документи і перший проект рішення. Чеський Конституційний Суд може працювати з електронною базою даних усіх його рішень (доступні також і для відвідувачів), а з цього року завели так звані електронні справи – у цифровому форматі, що спрощує адміністративну діяльність. Сподіваємося, що ці заходи полегшуватимуть роботу суддів і сприятимуть прискореному розгляду справ.

2.2. Політичні питання в Конституційному Суді. Ще одна проблема, якій я надаю великого значення з погляду майбутнього напрямку діяльності Конституційного Суду, — це поділ влади, а саме: чи не узурпує Конституційний Суд (через свої рішення під час абстрактного контролю законів та їх скасування у зв'язку з колізіями із Конституцією) частину законодавчої влади? Також і у справах політичного характеру.

Ситуація в Чеській Республіці останніми роками досить специфічна: результати виборів до Парламенту часто були такими, що не дозволяли легко сформувати дієздатну коаліцію, конче необхідну для стабільної діяльності уряду. Процес формування уряду після виборів триває дуже довго, потрібна для легітимності більшість є незначною (переважає на один або два голоси) і формується у досить сумнівний спосіб завдяки «перебіжчикам», які взагалі обирались у складі іншої політичної партії. Все це позначається на законотворчому процесі: дискусії з поданих на розгляд проектів є полярними, відсутня свобода ведення діалогу та пошуку компромісних рішень, замість предметної аргументації в Парламенті часто лунають ідеологізовані риторичні промови. При цьому більшість визнає необхідність прийняття низки важливих політичних рішень та реформаторських законів — наприклад, у сфері соціальної та пенсійної систем, у галузі охорони здоров'я, освіти та сфері грошового обігу. Багато вкрай необхідних змін пов'язані з інтеграцією Чеської Республіки в Європейський Союз.

У цій ситуації все частіше деякі важливі закони, після їх прийняття незначною більшістю голосів у Парламенті, оскаржуються до Конституційного Суду групами депутатів або сенаторів¹, які «програли», з вимогою їх скасування у зв'язку з неконституційністю. Такі закони часто стосуються важливих галузей суспільного життя. В останні роки йшлося, наприклад, про правові норми щодо врегулювання розмірів орендної плати (цим питанням Конституційний Суд займається вже вдруге), про Трудовий кодекс, оновлення податкових законів, законів стосовно медичного страхування та соціального забезпечення. Нещодавно Конституційний Суд розглядав подання про скасування Закону про стабілізацію публічних бюджетів², що вмщував статті понад 50 законів з різних галузей податкового права, медичного та соціального страхування, а також зборів за надання медичних послуг.

Характерним для таких законів є те, що в них йдеться про проведення реформи у певній сфері суспільного життя, а суб'єкти подання до Конституційного Суду ставлять під сумнів дотримання конституційно-

¹ Вносити подання про скасування закону правомочна група із щонайменше 41 депутата або група із щонайменше 17 сенаторів (§ 64 абз. 1 п. б Закону № 182/1993 Slg. про Конституційний Суд).

² Закон № 261/2007 Slg. «Про стабілізацію публічних бюджетів». Розгляд справи в Конституційному Суді відбувався за номером Pl. — S 24/07.

правової процедури прийняття цих законів у Парламенті, оскільки, на їхню думку, для розгляду цих законів у комітетах і в пленарному засіданні Парламенту було передбачено занадто мало часу, обмежено парламентську дискусію, зроблено забагато пропозицій про внесення змін, які не були обґрунтовані і не мали ніякого зв'язку з предметом закону (так звані «wild riders»). Прийняті закони містять велику кількість законодавчо-технічних недоліків, за змістом є неповними, недоопрацьованими з термінологічного боку і не точними з погляду мови. Тому визначити їх зміст за допомогою звичайно прийнятої процедури інтерпретації іноді буває важко; часом вони навіть суперечать іншим законам.

Конституційний Суд у таких випадках усвідомлює, що його закликають до ролі охоронця конституційності законодавчої процедури, а це дуже важка і невдячна роль. При цьому критиці його піддають з приводу того, що він може перетворитися на так звану третю парламентську палату, порушуватиме принцип поділу влади і активно втручатиметься в завдання законодавчої влади. Такі репліки на адресу Конституційного Суду висловлюють політики та засоби масової інформації, але іноді до них вдаються і деякі експерти.

Чеський Конституційний Суд у таких випадках дуже обережний і займає в межах судової практики ту позицію, що зазначені недоліки законодавчого процесу можуть призводити до скасування закону тільки в екстремальній ситуації. Але часто буває й так, що до прийнятного рішення Конституційного Суду деякі судді подають окрему думку (особливий вотум), а це свідчить про те, що процес прийняття рішення був складним і перевантаженим конфліктами. Конституційний Суд неодноразово апелював до Парламенту із закликом поліпшити якість законотворчого процесу і висловлював попередження, що екстремальні недоліки можуть призвести до анулювання законів.

Майже із стовідсотковою впевненістю можна сказати, що Конституційний Суд Чехії в майбутньому матиме нагоду висловити свою позицію у справах щодо соціального законодавства. Конституційна система, яка бере початок у 90-х роках, містить у конституційному документі під назвою «Хартія основних прав та свобод» (№ 2/1993 Slg.) низку соціальних, економічних і культурних прав, рівень яких у деяких випадках перевищує звичайні стандарти, що існують в інших європейських країнах. Так, наприклад, стаття 31 Хартії закріплює право на безкоштовні медичні послуги за рахунок публічного страхування. У зв'язку з тим, що фінансування соціальних програм майже вичерпало фінансові можливості, консервативно налаштований уряд схиляється до певного зниження рівня цих соціальних прав, наприклад, через запровадження так званих регулятивних зборів за медичні послуги. Прийняте незначною більшістю голосів нове законодавче регулювання зумовило подання депутатами від опозиції клопотання про скасування Консти-

туційним Судом нового закону. Такі проблеми можна очікувати також і в інших галузях соціального законодавства.

Відомо, що концепція соціальної держави в ряді європейських держав переживає кризу, і можна прогнозувати, що й Чеська Республіка не буде винятком. І перед чеським Конституційним Судом постане питання, наскільки соціальні права можна реалізувати судовим шляхом (justiciability) і як має бути дефіноване так зване ядро (core) конституційно-правового обов'язку щодо захисту соціальних прав. Нині ми знаходимося ще на початку такого шляху і поки що важко передбачити подальшу спрямованість судової практики.

У висновку зазначу, що наведені вище проблеми не є специфічними лише для чеського Конституційного Суду — вони існують майже у всіх європейських державах. Тож я радий можливості вивчити під час цієї зустрічі цінний досвід моїх колег, який обопільно збагатить нас.

МІЖ СЦІЛЛОЮ І ХАРИБДОЮ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД У СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ

М. БОНДАР,

суддя Конституційного Суду Російської Федерації,
доктор юридичних наук, професор

Визначення місця і ролі органів конституційного контролю в національній системі поділу влади є однією з найактуальніших проблем сучасного конституціоналізму. В юридичному співтоваристві — і не тільки Російської Федерації — сформувалися різні, найчастіше полярні, погляди на її вирішення: від визнання Конституційного Суду винятково одним з органів судової влади, що вирішує суперечки про конституційне право в порядку правозастосовної діяльності, до обґрунтування особливого характеру цього інституту як прояву самостійної контрольної або навіть законодавчої влади.

1. Жодна галузь влади в державі не любить Конституційний Суд. Крім опозиції, яка... теж не любить. Не секрет, що, мабуть, у всіх державно-правових системах, включаючи розвинуті демократії, органи конституційного правосуддя викликають доволі специфічну реакцію: розуміння важливості здійснення державної функції конституційного «чистильника» правового простору далеко не завжди супроводжується настільки ж захопленим ставленням органів законодавчої, виконавчої та загальноюрисдикційної судової влади до результатів конституційно-контрольної діяльності. Це й зрозуміло: адже Конституційний Суд є у своїй основі судом над владою. Йдеться про конституційну оцінку результатів державно-владної діяльності, яка матеріалізується в нормотворчості (нормативні правові акти законодавчої і виконавчої влади як предмет конституційного контролю) або в судовому й іншому правозастосуванні, що викривляє конституційний зміст законодавчих актів, які перевіряються органами конституційного правосуддя. Тому не дивно, що на відміну від громадян, які найчастіше реалізують у Конституційному Суді останній шанс на відновлення своїх прав відповідно до вимог не лише законності, а й справедливості, у публічно-владних органів інше ставлення до Конституційного Суду. Жоден з них, представляючи всі галузі влади, за визначенням не відчуває щодо нього «теплих почуттів», крім, хіба що, опозиції, яка нерідко намагається використовувати конституційне правосуддя як засіб партійно-політичної боротьби. Оскільки міра опозиційної «любви» до органів конституційного контролю перебуває у прямій залежності від результатів розгляду справ, які ініціюються опозиційними партіями та об'єднаннями, їхні негативні почуття до конституційного правосуддя можуть посилюватися.

Ці стосунки визначаються самим місцем розташування і функціональним призначенням органів конституційного правосуддя, що у свою чергу обумовлює специфічні зв'язки Конституційного Суду з різними структурними елементами системи поділу влади і припускає наявність особливих (спеціальних) механізмів забезпечення їх взаємодії на засадах безумовного визнання верховенства права і вищої юридичної чинності Конституції при збереженні незалежності і самостійності кожної галузі влади (стаття 10 Конституції Російської Федерації; далі — Конституція РФ).

У цьому, зрештою, і полягає політико-правова ситуація, за якої, об'єктивно кажучи, орган конституційного правосуддя, як корабель Одиссея, знаходиться між Сциллою¹ та Харибдою² в пошуках ефективних і безпечних шляхів її подолання для досягнення завданих конституційних цілей. Така постановка питання передбачає, мабуть, конституційно-правову персоніфікацію Сцилли та Харибди, тобто встановлення того, яка галузь влади є, з погляду взаємин з Конституційним Судом, Сциллою, а яка — Харибдою. Для цього потрібен аналіз нормативних правових і фактичних характеристик, специфічних особливостей моделі поділу влади, сформованої у конкретній національній правовій системі, а тому відповідь на це запитання не може бути універсальною, тут мають враховуватися національні особливості державно-правових систем. Але, маючи національний «паспорт», Сцилла та Харибда «присутні» скрізь, де функціонує конституційне правосуддя.

Стосовно ж Російської Федерації, безперечним є те, що Конституційний Суд Російської Федерації (далі — Конституційний Суд РФ) досить міцно посів місце в бурхливому потоці державно-владної діяльності. Підтвердженням цього є конституційно-правові характеристики цього органу. Вони мають не декларативно-статусний, а функціонально-динамічний характер, потребують постійного підтвердження своєї ефективності в процесі діяльності Конституційного Суду РФ і вибудовування його взаємин з усіма іншими галузями влади.

2. Конституційний Суд у демократичній правовій державі — «більше, ніж суд». Статус Конституційного Суду РФ набув втілення в чинній Конституції РФ, яка: по-перше, передбачає, що правосуддя в Російській Федерації здійснюється тільки судами (частина перша статті 118), одним з яких вона прямо називає суд Конституційний; по-друге, Основний за-

¹ Сцилла (грец. *Σκύλλα* — у давньогрецькій міфології — шестиголове морське страховисько, що чатувало на мореплавців у печері, на крутій скелі вузької протоки).

² Харибда (грец. *Χάρυβδις* — у давньогрецькій міфології — страховисько, що мало вигляд жажливого виру; Харибда тричі на день поглинала, а потім вивергала назад чорні води вузької протоки).

кон містить широку регламентацію правового статусу Конституційного Суду РФ у спеціальній главі, присвяченій судовій владі (глава 7); по-третє, конституційне судочинство виділяється як самостійна форма здійснення судової влади — разом з цивільним, адміністративним і кримінальним судочинством (частина друга статті 118). При цьому конституційне судочинство назване в зазначеній конституційній нормі першим, чим також підкреслюється особливе місце Конституційного Суду РФ у системі судової влади як вищого судового органу конституційного контролю в Росії.

Такий підхід до конституційного регулювання статусу Конституційного Суду РФ з точки зору його співвідношення із судовою владою не є загальнопоширеним у континентальній системі побудови конституційного контролю. Так, наприклад, у Конституції Австрії положення про Конституційний Суд міститься в розділі шостому «Гарантії дотримання Конституції і законності управління»; у Конституції Угорщини Конституційному Суду присвячена спеціальна глава IV за наявності самостійної глави про судову організацію (глава X); аналогічним чином Конституція Іспанії встановлює правовий статус Конституційного Суду в розділі IX «Про Конституційний Суд», водночас загальний статус судової влади визначається положеннями розділу VI Конституції «Про судову владу».

Разом із тим належність Конституційного Суду РФ до судової влади в Російській Федерації анітрошки не применшує його статусних характеристик. Більше того, цим немов би беззастережно визнається, що Конституційний Суд РФ — це орган судової влади і одночасно (з огляду на свої функціональні та інші конституційні характеристики) це «більше, ніж суд». Така обставина, що правда, аж ніяк не спрощує, як це може видатися на перший погляд, його стосунків з іншими судами Росії, а, навпаки, істотно актуалізує проблеми, пов'язані із забезпеченням їх «співіснування» і ефективного спільного функціонування. У зв'язку з цим достатньо відзначити — хоча б тезисно, — зокрема, такі проблеми, як:

1) розмежування повноважень у сфері судового нормоконтролю, у тому числі за нормативними правовими актами Уряду РФ, які в умовах чинного законодавства виступають об'єктом контролю як з боку судів загальної юрисдикції й арбітражних судів — на предмет їх законності, так і з боку Конституційного Суду РФ — на предмет їх конституційності; враховуючи об'єктивно існуючий тісний зв'язок законності і конституційності, це може породжувати внутрішньосудову конкуренцію і колізії при вирішенні питання про підвідомчість такого роду справ. Не випадково відповідні питання — стосовно розмежування нормоконтрольних повноважень між Конституційним Судом РФ і Верховним Судом РФ — були розглянуті в Постанові Конституційного Суду

РФ від 27 січня 2004 року № 1-П³, однак відображені в цьому рішенні правові позиції дотепер не набули свого розвитку в процесуальному законодавстві;

2) проблема розмежування повноважень щодо тлумачення законів між загальноюрисдикційними, арбітражними судами і Конституційним Судом РФ. Точно кажучи, чинне законодавство не передбачає здійснення будь-якими судовими органами функції тлумачення законодавчих та інших нормативно-правових актів, за винятком положення Конституції РФ, згідно з яким на Конституційний Суд РФ покладені повноваження щодо офіційного тлумачення Конституції РФ (стаття 125). Однак правотлумачна діяльність — природний і необхідний супутник судово-владної функції, від тлумачення закону не можна відмовитися без загрози втрати сутнісних властивостей правосуддя в демократичній правовій державі. Вирішення спору на підставі закону, безумовно, припускає судове волевиявлення законодавця, включаючи встановлення його характеру і змісту в соціально-правовому контексті, що змінюється. При цьому в умовах загально-правового принципу рівності перед законом і судом судово-правова позиція, що відбиває законодавчу волю, має бути єдиною (універсальною) стосовно відповідного предмета нормативного регулювання і типових фактичних обставин. Що ж стосується конституційного суду, то він покликаний виявляти волю конституційного законодавця, а також — з огляду на принцип верховенства Конституції і презумпції конституційності закону — конституційно-правовий зміст тих законоположень, які заперечуються, ступінь дефектності яких не набирає критичного рівня неконституційності. Таким чином, у предметному сприйнятті тлумачення закону судами загальної юрисдикції, арбітражними судами і Конституційним Судом РФ нерідко перетинається. Мається на увазі, що це може бути той самий закон і та сама його стаття; однак ні національне законодавство, ні судова практика поки що не напрацювали чіткого механізму усунення внутрішньосудових правотлумачних колізій і суперечностей;

3) не менш гострою є проблема юридичної чинності рішень Конституційного Суду РФ і, відповідно, вирішення питання про встановлення ефективного механізму перегляду судами загальної юрисдикції й арбітражних судів справ у зв'язку з прийняттям акта конституційного правосуддя, яким норма, що стала підставою для вирішення справи судом, визнана неконституційною і такою, що втратила силу, або встановлений їй конституційно-правовий зміст, відмінний від наданого їй

³ Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 2004 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, частей 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК РФ в связи с запросом Правительства РФ // СЗ РФ. — 2004. — № 5. — Ст. 403.

загальноюрисдикційною судовою практикою. Сьогодні механізм перегляду судових рішень на зазначених підставах установлений для випадків прийняття Конституційним Судом РФ підсумкових рішень у вигляді постанов. Ухвали ж Конституційного Суду РФ, які є основною (і не тільки за своєю кількістю й оперативністю прийняття) формою конституційно-судового впливу на законодавство і правозастосовну практику, серед актів, які спричиняють безумовний перегляд прийнятого судового рішення, у процесуальному законодавстві (цивільному, арбітражному, карному) прямо не згадані, що на практиці нерідко призводить до значних труднощів при виконанні цього виду актів конституційного правосуддя.

Прикладом може служити справа, пов'язана з розглядом Конституційним Судом РФ скарги глави міста Єкатеринбурга на порушення конституційного права на місцеве самоврядування окремими положеннями частини одинадцятої статті 154 Федерального закону від 22 серпня 2004 року № 122-ФЗ, які регламентують порядок передачі майна з муніципальної власності у власність суб'єкта Російської Федерації у зв'язку з перерозподілом публічно-владних повноважень між різними рівнями публічної влади⁴.

Вирішуючи цю справу, Конституційний Суд РФ дійшов висновку про необхідність іншого, відмінного від сформованих у правозастосовній практиці, тлумачення норм, які заперечуються, оскільки за своїм конституційно-правовим змістом вони передбачають необхідність волевиявлення органу місцевого самоврядування на таку передачу, погоджених дій між органами місцевого самоврядування і відповідними органами державної влади Російської Федерації, і суб'єктів Російської Федерації і не можуть розглядатися як такі, що дозволяють виконавчому органу державної влади Російської Федерації або суб'єкту Російської Федерації, який здійснює повноваження власника майна, приймати рішення про передачу майна з муніципальної власності у власність суб'єкта Російської Федерації або у власність Російської Федерації в односторонньому порядку, ігноруючи волевиявлення органів місцевого самоврядування на таку передачу. Відповідно до цього Конституційним Судом РФ було зазначено, що правозастосовні рішення у справі за участю адміністрації міста Єкатеринбурга, засновані на зазначених законоположеннях у тлумаченні, що різняться з їх конституційно-правовим змістом, підлягають перегляду у встановленому порядку. Однак це розпорядження Конституційного Суду РФ не було виконано.

⁴ Див.: Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1260.

У зв'язку з цим глава міста Єкатеринбурга знову звернувся до Конституційного Суду РФ з клопотанням про роз'яснення раніше прийнятого за його скаргою рішення і, зокрема, такого питання: чи є Ухвала Конституційного Суду РФ від 7 грудня 2006 року № 542-О обов'язковою для всіх правозастосовних органів чи для її виконання додатково потребується винесення підсумкового рішення у вигляді постанови Конституційного Суду РФ?⁵ Відповідаючи на це запитання, Конституційний Суд РФ сформулював досить тверду правову позицію щодо обов'язковості своїх рішень, що діють безпосередньо і не потребують підтвердження інших органів і посадових осіб. Рішення судів та інших органів, прийнятих на підставі актів, визнаних неконституційними, не підлягають виконанню і мають бути переглянуті у встановлених федеральним законом випадках. Ці розпорядження поширюються і на правозастосовні рішення на підставі акта, хоча й визнаного в результаті вирішення справи в конституційному судочинстві таким, що відповідає Конституції РФ, але якому під час застосування у конкретній справі суд загальної юрисдикції або арбітражний суд дав тлумачення, що різниться з його конституційно-правовим змістом, виявленим Конституційним Судом РФ. Інше означало б, що суд загальної юрисдикції або арбітражний суд можуть тлумачити акт, надаючи йому іншого змісту, ніж виявлений Конституційним Судом РФ, і, таким чином, підмінити конституційне судочинство. Отже, арбітражні суди не мають права не виконувати рішення Конституційного Суду РФ і розпорядження, що містяться в них. Інше означало б невиконання вимог Конституції РФ і ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації».

Тільки за безумовного виконання рішень Конституційного Суду РФ усіма галузями влади, включаючи судові органи, можна на практиці затвердити конституційну аксіому, що Конституційний Суд Росії більше, ніж суд. Ця теза — про особливий статус конституційного правосуддя — підтверджується, до речі, і особливостями його взаємин із законодавчою галуззю влади.

3. Про квазіправотворчий потенціал Конституційного Суду РФ. За самою природою, сутнісними характеристиками і результатами діяльність Конституційного Суду РФ не вичерпується тільки правозастосуванням. Вона має значно складніший характер: одержуючи інституційне оформлення насамперед як правозастосовний юрисдикційний процес, конституційне правосуддя — це стає все більш очевидним для вітчизняної

⁵ Див.: Определение Конституционного Суда РФ от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П по ходатайству главы города Екатеринбург об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О по запросу Законодательного Собрания Республики Карелия // СЗ РФ. — 2007. — № 53. — Ст. 6675.

юриспруденції — у своїх підсумково-правових характеристиках наближується до нормативно-установчої юридичної практики, до правотворчості.

Головним контраргументом тези про правотворчий потенціал конституційного правосуддя можна вважати висловлену ще Г. Кельзеном нормативістську у своїй основі позицію, відповідно до якої єдиним джерелом права є нормативно-правовий акт; правосуддя ж, нехай навіть і конституційне, у системі поділу не передбачає створення норм права. Такий підхід навряд чи відповідає сьогоднішнім правовим реаліям: поділ влади зовсім не припускає можливості здійснення правотворчої діяльності тільки законодавчими органами.

Підтвердженням цього є, наприклад, практика визнання елементів нормотворчої функції в органів виконавчої влади, включаючи так зване делеговане законодавство, що набула широкого поширення в конституційному процесі закордонних держав. Відповідні стосунки в ряді держав мають безпосереднє конституційне регулювання, а їх демократичний характер не ставиться під сумнів (наприклад, пункт 1 статті 82 Конституції Іспанії, стаття 76 Конституції Італії, стаття 38 Конституції Франції тощо). Водночас у ряді держав на конституційному рівні врегульоване питання про особисту участь органів судової влади у законодавчому процесі, зокрема через попередній конституційний контроль. Приміром, стаття 26 Конституції Ірландії встановлює процедуру передачі за ініціативою Президента до Верховного Суду законопроектів, які прийняті або повинні вважатися прийнятими обома палатами Парламенту, крім фінансових законопроектів, законопроектів про внесення змін до конституції або законопроектів, що мають першочергове значення з огляду на оперативність їх прийняття. Близькі за змістом норми містяться у статті 278 Конституції Португальської Республіки, яка передбачає можливість здійснення Конституційним судом попереднього конституційного контролю за ініціативою Президента, Прем'єр-міністра, міністрів, а також однієї п'ятої повноважних депутатів Асамблеї Республіки. Попередній конституційний контроль закріплений також у конституціях Румунії (статті 144–145) і Франції (статті 61–62). Досить специфічну форму попереднього конституційного контролю передбачає стаття 138 Конституції Кіпру, пов'язуючи відповідний конституційний інститут визначеною предметно-цільовою спрямованістю: якщо після затвердження бюджету Палатою представників Президент і віце-президент, діючи окремо або спільно, повернули бюджет на перегляд у зв'язку з тим, що, на їх думку, в ньому присутня неприпустима дискримінація, а Палата представників наполягає на своєму рішенні, Президент і віце-президент, діючи окремо або спільно, мають право звернутися з цього питання до Верховного Конституційного суду. Внаслідок такого звернення Суд може анулювати або підтвердити бю-

джет чи повернути його, цілком або частково, Палаті представників на перегляд.

Потрібно відзначити, що закордонній конституційній практиці відомі також приклади прямої заборони на здійснення органами конституційного контролю функцій законодавця. Таке положення міститься зокрема, у частині другій статті 153 Конституції Турецької Республіки, яка встановлює, що під час анулювання цілком чи окремих положень законів або постанов, які мають силу закону, Конституційний Суд не може виконувати функції законодавчого органу і приймати рішення, що призводять до нової практики.

У контексті загальносвітової конституційної практики має оцінюватися і характер впливу конституційного правосуддя на правотворчий процес. Звичайно, роль Конституційного Суду у правотворчості досить специфічна, що пояснюється його юрисдикційною природою, яка передбачає, насамперед, застосування конституційних норм, їх тлумачення, у тому числі в системних взаємозв'язках з іншими нормами галузевого законодавства, які перевіряються. На цій підставі часом робиться висновок, що Конституційний Суд не створює нових норм, а виступає лише як певний «охоронець» юридичної суворості правової системи, інституту, який певною мірою стримує і дисциплінує законодавчу і виконавчу владу у їх правотворчій діяльності. Як підсумок, рішення Конституційного Суду розглядаються лише як джерело науки конституційного права, якому не властива правова нормативність.

Тим часом діяльність Конституційного Суду РФ відіграє значну роль не тільки в розвитку конституційно-правової науки, а й у становленні і розвитку сучасного російського конституціоналізму, Конституції РФ та конституційного законодавства, а через це — і галузевого законодавства. Визнаючи ту чи іншу норму неконституційною, Конституційний Суд РФ позбавляє її юридичної чинності (стаття 79 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації»), тобто скасовує її. З огляду на зазначене відповідне рішення Конституційного Суду РФ не позбавлено ознак нормативного акта, спрямованого, як відомо, на встановлення або зміну, скасування правових норм або на зміну сфери їхньої дії.

Разом з тим цей спосіб конституційно-судового впливу на правову систему не єдиний. Коли суд позбавляє сили визначену норму, це найчастіше призводить до її автоматичної заміни на іншу. При цьому характер нової норми відбиває природу з позицій свого роду «нормативної симетрії», коли норми визначених типів корелюють одна з одною, наприклад, скасовані заборонні норми породжують виникнення дозвільних і навпаки⁶. При удаваному визнанні в цьому випадку «пози-

тивності» конституційно-судової правотворчості детальніший її аналіз виявляє визнання первинно-переважаючого «негативного» початку в конституційному контролі, адже саме скасування юридичної норми через визнання її неконституційною тільки ініціює зазначену «нормативну симетрію» у рамках законодавчого процесу. Крім того, у запропонованих судженнях йдеться, мабуть, лише про один із засобів конституційно-судового контролю в межах наданих Конституційним Судом РФ повноважень, а саме — про оцінку конституційності нормативного правового акта, що оспорується.

Тим часом функції Конституційного Суду не вичерпуються таким способом реалізації конституційного контролю. Конституційний Суд виступає своєрідним генератором конституційно-правової енергії, яка забезпечує, зокрема:

а) конституційно-судове «рихтування» (від німецького Richter — суддя) норм галузевого законодавства (як, утім, і сформованої правозастосовної практики), тобто судово-контрольний вплив на галузеве законодавство за допомогою його конституційного тлумачення з метою доведення його до рівня вимог конституційних принципів і цінностей без втручання в букву закону. А це вже — питання не кореляції, а коректування нормативного правового середовища. І таку коригувальну функцію щодо нормативних правових актів органів законодавчої і виконавчої влади, а також сформованої правозастосовної практики (включно практики органів судової влади) здійснює Конституційний Суд РФ.

Досить чітко нормотворча функція конституційного тлумачення поточного законодавства виявляється, наприклад, у тих випадках, коли таке тлумачення виступає засобом подолання прогалини (умовчання) у законодавстві, при тому, що Конституційний Суд РФ, виявивши наявність прогалини, не вважає за необхідне визнавати законоположення, які заперечуються, неконституційними, оскільки відсутність у них того чи іншого правового регулювання не спричиняє безпосереднього порушення конституційних прав і свобод, хоча і створює певну небезпеку довільного правозастосування або блокування реалізації конституційного права (повноваження). Так, наприклад, у Постанові від 11 червня 2003 року № 10-П⁷, оцінюючи конституційність встановленого ФКЗ «Про референдум Російської Федерації» періоду, протягом якого громадяни Російської Федерації не можуть виступати з ініціативою про проведення референдуму Російської Федерації (у період виборчої кампанії, проведеної одночасно на всій території Російської Федерації

⁷ Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2003. — № 25. — Ст. 2564.

⁶ Див.: *Верещагин А. Н.* Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. — М., 2004. — С. 105.

на підставі рішення уповноваженого федерального органу, а також у разі, якщо проведення референдуму припадає на останній рік повноважень Президента РФ, інших виборних федеральних органів державної влади), Конституційний Суд РФ дійшов висновку про відсутність суперечності положень Конституції РФ, які заперечуються. При цьому він вказав, що вони — за своїм конституційно-правовим змістом — передбачають, що період, протягом якого громадяни можуть виступати з ініціативою про проведення референдуму Російської Федерації і брати безпосередню участь у ньому, має складати не менше двох років, щоб у межах чотирирічного виборчого циклу забезпечувалась можливість проведення не менше двох референдумів;

б) специфіка нормативної енергетики рішень Конституційного Суду є такою, що вона має предметом (сферою) свого впливу, насамперед, нормативні величини найбільш високого, абстрактного рівня — загальні принципи права, конституційні цінності і принципи, що реалізуються в усіх галузях системи чинного права. Через конституційно-контрольну діяльність відбувається, свого роду, нарощення й актуалізація нормативного змісту відповідних принципів, а також встановлення їх збалансованої взаємодії. Це особливо важливо, якщо мати на увазі, що Конституційний Суд РФ нерідко зіштовхується з ситуаціями, коли виникають суперечності між уявленнями про різні конституційні принципи, та й конституційні принципи можуть бути внутрішньо суперечливими⁸. Досить відзначити такі конституційні принципи, що нерідко конфліктують один з одним, як, наприклад: принципи правової і соціальної держави; принципи волі і відповідальності; принцип єдності державної влади, принцип федералізму тощо. Як результат такого роду діяльності Конституційного Суду РФ формується, за образним визначенням Г. Гаджієва, «право з принципів», яке, на відміну від звичайних юридичних норм, не має традиційних формально-юридичних ознак і насамперед формальної визначеності⁹.

Правоутворююче нормативне значення діяльності Конституційного Суду РФ виявляється й у тому, що, виявляючи конституційні моделі організації тієї чи іншої сфер суспільних відносин, прогалину і дефекти у правовому регулюванні і, одночасно, тенденції розвитку конституційних відносин, Конституційний Суд РФ визначає конституційну стратегію (концепцію) удосконалення законодавства. Характерною щодо цього є Постанова Конституційного Суду РФ, предметом розгляду у якій став, власне, інститут наглядового провадження в цивільному процесі в такому вигляді, в якому він був врегульований на той момент ЦПК

⁸ Див.: Гаджиев Г. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 2. — С. 26.

⁹ Див.: Там само. — С. 44.

РФ¹⁰. Установивши наявність порушення законоположеннями, що заперечуються, конституційних принципів правосуддя і права громадян на судовий захист, Конституційний Суд РФ разом з тим зазначив, що визнання їх такими, що суперечать Конституції РФ і втратили чинність, створювало б таку прогалину у правовому регулюванні, яка у цьому разі не може бути усунута шляхом безпосереднього застосування Конституції РФ і вимагає внесення системних змін у чинне законодавство про судоустрій і про цивільне судочинство. Тому, спираючись на принцип правової справедливості, що впливає з преамбули і статей 1 (частина перша), 2, 15 (частини перша і четверта), 17, 18, 19 Конституції РФ, і заснований на ньому принцип справедливості судових актів як необхідну умову судового захисту прав і свобод людини і громадянина, Конституційний Суд РФ прийняв рішення з метою захисту основ конституційного ладу Російської Федерації, прав і свобод людини і громадянина, підтримання балансу цінностей, які конституційно захищаються, і враховуючи об'єктивно сформовані реалії утриматися в зазначеній справі від визнання оспорюваних законоположень такими, що не відповідають Конституції РФ у тій частині, у якій ними визначається численність наглядових інстанцій, можливість кількарядового перегляду судових постанов, прийнятих у порядку нагляду, невизначеність термінів наглядового оскарження і провадження. При цьому в названій Постанові була сформульована розгорнута програма реформування інституту наглядового провадження з метою приведення його у відповідність до Конституції РФ і європейських стандартів правосуддя.

Таким чином, саме специфічними характеристиками конституційних повноважень із конституційно-наглядового контролю, а не наявністю чи відсутністю у Конституційного Суду РФ правотворчих функцій у їх класичному виявленні визначається його роль у нормативному правовому просторі держави і, зрештою, у правотворчому процесі. Усе це і дозволяє дати визначення Конституційного Суду РФ як квазіправотворчого органу, маючи на увазі, що «квазіхарактеристикою» підкреслюється не удаваний, а лише специфічний, неklasично-правотворчий статус цього органу.

Цей статус є таким, що рішення Конституційного Суду РФ, виражені за підсумками розгляду справ у постанові чи ухвалі, мають цілком конкретні властивості нормативності, багато з яких, до речі, набули юридичного визнання й у ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», як от: загальнобов'язковість (стаття 6); завершеність, набрання чинності після оприлюднення і беззастережне офіційне опублікування, безпосередня дія (статті 78, 79); неприпустимість подолання правової

¹⁰ Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П // СЗ РФ. — 2007. — № 7. — Ст. 932.

позиції Конституційного Суду РФ законодавцем (стаття 79); перегляд у встановлених випадках рішень судів та інших органів, заснованих на актах, визнаних неконституційними (статті 79, 100) тощо.

Атрибутивні властивості конституційно-правового статусу Конституційного Суду РФ як судово-контрольного квазіправотворчого органу визначають особливості юридичної природи його рішень як джерел права, що мають специфічний нормативно-доктринальний характер.

4. Рішення Конституційного Суду РФ як утілення єдності нормативних і доктринальних начал. Нормативність і доктринальність — це не дві самостійні характеристики рішень Суду. Вони існують у єдності, що додає деяку нову, інтегральну якість цьому виду актів — нормативно-доктринальну природу. Це означає, що, по-перше, нормативні начала рішень Конституційного Суду РФ, маючи високий ступінь інформаційно-правової насиченості й узагальненості, здатність відображати за допомогою своїх конституційно-інтерпретаційних характеристик вищі конституційні цінності на основі виявленого в рішенні Суду балансу державних (публічних) і особистих інтересів, втілюючи сплав концептуальних науково-теоретичних підходів з реальною практикою сучасного конституціоналізму і міжнародно-правовою регламентацією, багато в чому набувають ознак конституційної доктрини. По-друге, закладені в рішеннях Конституційного Суду РФ аксіологічні підходи, ідеї і принципи, які сформульовані на основі Конституції РФ і опосередковують ставлення органу конституційного контролю до соціально-економічного, політичного, соціокультурного змісту та юридичного оформлення реальних суспільних відносин, додають доктринальним началам рішень Конституційного Суду РФ якості їх загальнообов'язковості, нормативної доктринальності. У цьому, до речі, криються глибинні характеристики конституційного правосуддя як фактора модернізації російської державності¹¹, тут знаходяться джерела генерування і розвитку за допомогою конституційного правосуддя конституційної ідеології, що не суперечить вимогам частини другої статті 13 Конституції РФ («Жодна ідеологія не може встановлюватися як державна або обов'язкова»), хоча, зазначимо, таке конституційне положення потребує спеціального конституційно-судового тлумачення.

Нормативно-доктринальною природою рішень Конституційного Суду визначається двояке призначення даних актів у системі джерел права і правовій системі в цілому.

Рішення Конституційного Суду РФ є джерелом конституційного права, і в цій якості вони завжди містять нормативну енергію (негатив-

ного або позитивного характеру), орієнтовану на сферу конституційного регулювання. Незважаючи на те, що завдяки своїм повноваженням Конституційний Суд РФ «вирішує винятково питання права» (частина третя статті 3 ФКЗ «Про Конституційний Суд РФ»), його рішення як нормативно-доктринальні джерела конституційного права, маючи, насамперед, правовий зміст, втілюють і політичні начала. Мається на увазі, що при оцінці на конституційність норм галузевого законодавства доводиться вирішувати певні питання, наприклад, не тільки з сутнісного, а й з належного погляду, керуючись при цьому, насамперед, конституційними принципами і цінностями як носіями формально-юридичних, політичних, морально-етичних імперативів суспільства і держави. Щодо цього, рішення Конституційного Суду РФ — безумовне джерело конституційного права: вони мають конституційну природу завдяки своїм власним характеристикам, незалежно від предмета конституційного контролю і як такі у поєднанні з Конституцією завжди є конституційними джерелами права¹². Одночасно в цьому виявляється важлива закономірність розвитку сучасного конституціоналізму, пов'язана з розширенням «конституційно-правової розмаїтості», посиленням елементів політизації і соціалізації в конституційному праві.

Рішення Конституційного Суду можуть бути одночасно (з урахуванням предмета запити у конкретній справі) джерелами галузевого законодавчого нормування більш конкретних відносин у соціальній, економічній, правоохоронній та іншій сферах. Тим самим акти конституційного правосуддя немов би забезпечують «зчеплення» власне конституційно-правових норм і норм галузевого законодавства, створюють нормативну єдність, засновану на виявленому у процесі розгляду справи об'єктивному взаємозв'язку, переплетінні конституційних і галузевих правовідносин. Основу такої єдності складає баланс конституційних цінностей, який виявляється Конституційним Судом, що у свою чергу сприяє конституціоналізації не тільки галузевого законодавства, а й відповідної сфери соціальної дійсності.

У конкретному прояві це забезпечується різними способами впливу конституційного правосуддя на правовий розвиток суспільства і держави. Кожний з них по-своєму відображає нормативно-доктринальні начала в процесі проникнення конституційних норм, принципів і цінностей у букву і дух галузевого законодавства. Можна, звичайно, говорити про переважаюче значення в тому чи іншому вигляді нормативних або доктринальних начал, що, однак, не виключає того, що в кінцевому випадку вони виявляються в єдності.

¹¹ Див.: *Бондарь Н. С.* Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. — 2005. — № 11. — С. 15–22.

¹² Очевидно, що поняття «джерело конституційного права» та «конституційні джерела права» в цьому випадку — багато в чому різнорівневі категорії, які не збігаються.

Це, по-перше, конституційно-інтерпретаційне обґрунтування нормативного змісту категорій та інститутів галузевого законодавства, запровадження в теорію і практику російського конституціоналізму нових конституційних категорій і понять. Очевидно, що тут доволі рельєфно виявляється інтеграція нормативності і доктринальних конституційних начал.

Яскравий приклад конституційного обґрунтування галузевих інститутів і категорій — проведене Конституційним Судом РФ у цілому ряді його рішень дослідження поняття податку як публічно-правової категорії. Що стосується нових понять і категорій, то, наприклад, Конституційний Суд РФ уперше дав конституційно-правове обґрунтування категорії муніципальної влади як особливої форми влади публічної¹³, яка не мала на той момент законодавчого закріплення. В іншій Постанові Конституційний Суд РФ обґрунтував конституційно-правову природу категорії «свобода договору»¹⁴. В Ухвалі КС РФ від 15 лютого 2005 року № 17-про було обґрунтовано конституційний характер категорії «життєвий мінімум», яка не одержала прямого (термінологічного) закріплення в Основному Законі. При цьому зроблено важливий висновок, що показники життєвого мінімуму входять до нормативного змісту конституційного права на соціальне забезпечення¹⁵.

По-друге, вплив нормативно-доктринальних начал актів конституційного правосуддя на соціально-правову сферу забезпечується за допомогою обґрунтування конституційної природи відповідних відносин, які потрапляють у сферу регулювання норм галузевого законодавства, що оспоруються. Так, у Постанові від 1 грудня 1997 року № 18-п¹⁶ Конституційний Суд дійшов висновку, що відносини, пов'язані з відшкодуванням шкоди, заподіяної в результаті катастрофи на Чорнобильській АЕС, мають не цивільно-правовий, а конституційно-правовий зміст, і в цьому плані вони розвиваються на підставі дії статей 42 і 53 Конституції РФ. Це спричиняє особливий характер відносин між громадянином і державою, який полягає в тому, що держава бере на себе обов'язок відшкодування такої шкоди, яка з огляду на її масштаби і кількість потерпілих не може бути відшкодована в порядку, встановленому

¹³ Див.: Постановление КС РФ от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. — 1998. — № 4. — Ст. 532; Постановление КС РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // СЗ РФ. — 2000. — № 50. — Ст. 4943; Постановление КС РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. — 2002. — № 14. — Ст. 1374.

¹⁴ Див.: Постановление КС РФ от 23 февраля 1999 г. // СЗ РФ. — 1999. — № 10. — Ст. 1254; Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. // СЗ РФ. — 2003. — № 28. — Ст. 3102.

¹⁵ СЗ РФ. — 2005. — № 16. — Ст. 1479.

¹⁶ СЗ РФ. — 1997. — № 50. — Ст. 5711.

цивільним, адміністративним, кримінальним та іншим галузевим законодавством. Це конституційно-правовий обов'язок держави, який кореспондує право громадян на сприятливе навколишнє середовище.

По-третє, нормативно-доктринальні начала присутні в процесі виявлення конституційного змісту в конкретних інститутах галузевого законодавчого регулювання і, відповідно, розширення «присутності» конституційних начал у галузевих правовідносинах. Так, по суті саме Конституційний Суд РФ сформулював і обґрунтував основні принципи податкового права¹⁷, які до прийняття Податкового кодексу РФ (частина перша) не мали закріплення в російському податковому законодавстві. Практика Суду в цій сфері багато в чому визначила розвиток податкового законодавства.

По-четверте, в рамках нормативно-доктринального впливу конституційного правосуддя на галузеве законодавство забезпечується конституціалізація правового (спеціального) статусу суб'єктів правовідносин, які виникають у відповідній сфері галузевого регулювання. Так, у Постанові від 10 квітня 2003 року № 5-п Конституційний Суд РФ виявив конституційну природу правового статусу учасників господарських товариств, зазначивши, що основою конституційно-правового статусу учасників таких товариств, зокрема, акціонерів акціонерних товариств — юридичних і фізичних осіб, які реалізують свої права через володіння акціями, є право, закріплене в частині першій статті 34 Конституції РФ¹⁸.

По-п'яте, у цьому ж руслі реалізації повноважень конституційного правосуддя відбувається запровадження в національну правову систему норм і принципів міжнародного права, в результаті чого також відбувається збільшення нормативного і конституційно-доктринального потенціалу національного правового регулювання.

У визнанні рішень Конституційний Суд РФ нормативно-доктринальними джерелами права — ключ до подолання крайніх позицій, які, з одного боку, визначають їх значення лише як носіїв теоретично значимих ідей, принципів, конституційних доктрин як джерел науки конституційного права і, з другого боку, розглядають рішення Конституційного Суду РФ винятково в нормативно-правовій площині, причому найчастіше — лише як джерела конституційного права.

5. Правові позиції — концентроване відображення нормативно-доктринальних начал у рішеннях Конституційного Суду РФ. Юридична природа рішень Конституційного Суду РФ як джерел права безпосередньо

¹⁷ Див., напр.: Постановление КС РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П // СЗ РФ. — 1997. — № 13. — Ст. 1602.

¹⁸ СЗ РФ. — 2003. — № 17. — Ст. 1656.

пов'язана з правовими позиціями, які знаходять в них відображення¹⁹. Зрештою, саме правові позиції, з одного боку, надають рішенням Конституційного Суду РФ юридичних (нормативно-правових) якостей джерел права, а з другого, — визначають конституційно-доктринальну природу певного виду правових джерел, що часом, за недостатнього обліку особливостей цього нового для нас явища правового життя, стає причиною сумнівів у правомірності віднесення судових актів до джерел права.

При цьому особливо підкреслимо: у правовій позиції Конституційного Суду РФ відображається суть, нормативно-доктринальна квінтесенція прийнятого рішення. Однак джерелом права є не сама по собі правова позиція, а рішення Конституційного Суду РФ, у якому вона сформульована.

Що собою являє правова позиція Конституційного Суду РФ? Як «добути» її нормативно-доктринальний еквівалент з рішення Конституційного Суду РФ? Це питання, які мають не тільки теоретичне, а насамперед практичне значення.

З'ясування справжнього змісту будь-якого рішення Конституційного Суду РФ і його правової позиції неможливе без урахування тієї обставини, що рішення як нормативно-доктринальне джерело права — це єдиний, цілісний акт конституційного правосуддя, внутрішня структура і зміст якого підпорядковані логіці концептуально-теоретичних і конституційно-правових доводів і аргументів; у своєму взаємозв'язку вони визначають зміст підсумкового висновку, складають суть рішення у справі. Відповідно, було б помилковим інтерпретувати виражену в постанові правову позицію як просту сукупність відокремлених положень, так само як і зводити до рівня самостійних правових позицій Конституційного Суду РФ кожне окреме положення постанови. Правова позиція Конституційного Суду РФ — це основна чи, принаймні, одна з важливих правових ідей, сформульованих Судом за підсумками розглянутої справи, що може бути виражена в концентрованому вигляді як окреме положення, а також (найчастіше) і така, що є наскрізною ідеєю, яка характеризується єдиною предметно-цільовою спрямованістю і єдиними доктринально-конституційними початками, які перебувають, як правило, у логічному співвідношенні з резолютивною частиною підсумкового рішення Конституційного Суду РФ.

Відповідно, можна виділити основні характеристики правових позицій як своєрідних носіїв нормативно-доктринальних начал рішень Суду, завдяки чому останні набувають якостей джерел права. Так, у пра-

¹⁹ Див. про це, напр.: *Лазарев Л. В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. — М., 2003.

вових позиціях виявляється їх концептуальний у своїй основі характер, у зв'язку з чим не просто дається відповідь про конституційність конкретної правової норми (за принципом «так» — «ні»), а й пропонуються доктринальні за своїм рівнем конституційно-правові рішення проблем, які розглядаються Судом.

Одночасно варто звернути увагу і на таку властивість правових позицій, як їх юридична обов'язковість. Правові позиції Конституційного Суду РФ мають таку ж юридичну чинність, як і самі його рішення. В Ухвалі Конституційного Суду РФ від 8 жовтня 1998 року № 118-О був сформульований принциповий підхід щодо зобов'язуючого значення правових позицій, відповідно до якого положення мотивувальної частини постанови Конституційного Суду РФ, що містять тлумачення конституційних норм або виявляють конституційний зміст закону, на яких засновані висновки Конституційного Суду РФ, сформульовані в резолютивній частині цієї ж постанови, відбивають правову позицію Суду і також мають обов'язковий характер²⁰. Офіційний, обов'язковий характер, мабуть, найбільшою мірою наближає правові позиції Конституційного Суду РФ до вимог правових норм. При цьому навряд чи можна погодитися зі спробами поділу правових позицій Суду на юридично обов'язкові (наприклад, сформульовані в постанові про тлумачення Конституції РФ, а також ті, що містяться в резолютивній частині інших постанов) і на правові позиції, що мають рекомендаційний, орієнтуючий характер. Але це не виключає того, що в загальному масиві правових позицій Конституційного Суду РФ можливе вибудовування певної ієрархічної системи, де безумовний пріоритет належить правовим позиціям щодо тлумачення Конституції: за юридичною чинністю вони фактично перебувають на одному рівні з Конституцією РФ.

Підсумково-узагальнюючий характер правових позицій також є важливою їх особливістю. Вони закладені в основі рішень Конституційного Суду РФ, хоча за своїм обсягом зміст рішень (постанов, ухвал) помітно ширший, багатший і не зводиться тільки до сформульованих в них правових позицій. Останні визначають внутрішній зміст рішень Суду, складають юридичну квінтесенцію прийнятого судового рішення.

З цим пов'язана також оціночна, аксіологічна природа правових позицій, в яких відбивається ставлення Конституційного Суду до конкретної правової норми, що складає предмет запиту. Головним у цьому випадку є відповідь на питання про конституційність норми, що розглядається Судом. Разом з тим правова позиція — це не тільки підсумковий висновок, що міститься в резолютивній частині рішення. Мотивувальна його частина нерідко містить не менш важливі правові позиції, які підсилюють значення рішень як джерел права. Більше того, без глибо-

²⁰ Архів Конституційного Суду РФ. — 1998.

кого проникнення у зміст мотивувальної частини рішення Суду неможливе адекватне реальному значенню розуміння конституційно-правових висновків, що містяться в резолютивній частині.

Правові позиції Конституційного Суду РФ є результатом тлумачення конкретних положень законодавства, підсумком виявлення конституційного змісту положень, що розглядаються. Тим самим забезпечується свого роду «конституційне доведення» норм російського законодавства без дискваліфікації, визнання неконституційною тієї чи іншої норми, але при цьому долається її конституційно-правова незначеність. У кінцевому підсумку — це вияв специфічної форми правотворчості, адже за допомогою конституційного тлумачення: а) уточнюється, корегується змістове значення нормативного змісту статті закону; б) переборюється колізія між кількома нормами шляхом пошуку балансу конкуруючих конституційних цінностей, що містяться в них; в) виявляються системні, ієрархічні зв'язки і залежність між окремими нормами правових інститутів конкретної галузі права; г) надається новий, сучасний зміст нормі «доконституційного» закону тощо²¹.

Важливо звернути увагу також на загальний характер правових позицій Конституційного Суду. Причому правова позиція Суду носить загальний характер ще й у тому сенсі, що вона поширюється не тільки на конкретний випадок, який став предметом розгляду в Конституційному Суді РФ, а й на всі аналогічні випадки, що мають місце у правовій практиці. Зовні це зближує правову позицію Суду із судовим прецедентом. Але це лише зовнішня подібність, якщо враховувати, що під «аналогічними випадками» у конституційному правосудді маються на увазі, насамперед, аналогічні правові норми, що містили оцінку в межах правової позиції Конституційного Суду РФ. Так, визнання неконституційною норми закону одного суб'єкта Російської Федерації поширюється на аналогічні норми регіонального законодавства всіх інших суб'єктів Федерації.

Відповідно, у дефінітивному сенсі правові позиції Конституційного Суду РФ можуть бути представлені як аргументовані нормативно-доктринальні висновки, установки й оцінки з питань права, які набувають обґрунтування в процесі конституційного правосуддя в рамках рішення Конституційного Суду РФ, прийнятого за підсумками розгляду конкретної справи.

Такими є основні статусні особливості Конституційного Суду РФ і, відповідно, характеристики його рішень як особливого джерела права, що втілює в собі як нормативні, так і конституційно-доктринальні на-

чала. Вирішальною умовою його успішної діяльності є щодо цього послідовність в орієнтації на конституційні цінності як єдині надійні маяки в бурхливому нормативному правовому потоці. При цьому, будучи «більше, ніж судом», Конституційний Суд РФ може багато чого, але, варто визнати, далеко не все. У цих умовах особливого значення набуває здатність як до процесуальної економії у своїй діяльності, так і до компетенційного самообмеження. Колишній Голова Верховного Суду США Ренквіст, відповідаючи на компліменти щодо його позиції стосовно ініціативи імпічменту президента Клінтона, сказав: «Я нічого особливого (з цього питання. — М. Б.) не зробив — але зробив це дуже добре». У Конституційного Суду РФ нерідко трапляються такі випадки, коли, наприклад, у рамках так званих «відмовних ухвал» є можливість і необхідність «дуже добре нічого не зробити». Це стосується компетенційних взаємин Конституційного Суду РФ як із законодавчою владою, так і з судами інших юрисдикцій. Але це вже інша проблема, що вимагає самостійного аналізу. Хоча її вирішення теж вимагає «проходження між Сциллою та Харибдою».

²¹ Див.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М., 2005.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ АКТИВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

П. ЄВГРАФОВ,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, доцент

Є. ЄВГРАФОВА,

суддя Господарського суду Київської області,
кандидат юридичних наук

1. Головне призначення Конституційного Суду полягає в прийнятті рішень на основі права і відповідно до його вимог. Саме ж право — об'єктивне соціальне явище, в якому свобода, рівність, справедливість становлять його сутність і визначають цінність в суспільстві як найавторитетнішого загальнообов'язкового регулятора суспільних відносин.

І хоча до цього часу точаться дискусії навколо питання «що таке право»¹, незалежно від того, хто і як його розуміє, загально визнаним є одне — суспільство не може існувати, а тим більше функціонувати без права². Разом з тим право не є чимось очевидним, що лежить на поверхні суспільних відносин, заздалегідь виписаним державною владою в законах та інших офіційних актах. Воно з'являється з потреб та інтересів суспільства, його членів і інституціональних формувань (політичних партій, громадських, релігійних, національно-культурних організацій, профспілок тощо), а не створюється державою, як це вважають прибічники суто позитивістського розуміння права³. Для держави в особі її органів законодавчої, виконавчої та судової влади право становить предмет пізнання і відкриття, є тим джерелом, що наповнює зміст законів і правової системи суспільства в цілому. Повною мірою це стосується Конституційного Суду, діяльність якого під час розгляду справ і прийняття у них рішень повинна бути спрямована на пошук права, формулювання його вимог, передусім до держави, її органів та посадових осіб. Таким чином він впроваджує верховенство права в суспільстві.

У свою чергу від з'ясування місця і ролі у системі державної влади Конституційного Суду України безпосередньо залежить визначення

правової природи його актів, їх місця і функцій в національній правовій системі держави. Але якщо дослідженню проблеми Конституційного Суду в системі органів державної влади приділяється, можливо, й недостатня увага, то питання актів Конституційного Суду, в яких втілюються результати його діяльності як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні⁴, залишається поза увагою.

Нагальна потреба щодо визначення правової природи цих актів зумовлена відсутністю належної повноти і точності законодавчого регулювання питань, пов'язаних зі здійсненням Конституційним Судом своїх повноважень. Як відомо, Закон України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) від 16 жовтня 1996 року визначає види актів, які ухвалює Конституційний Суд за результатами розгляду ним справ за конституційними зверненнями — це рішення, висновки і процесуальні ухвали. Саме ці акти варто проаналізувати з погляду особливостей їх правової природи, враховуючи при цьому існуючі конституційно-законодавчі засади і практику Конституційного Суду за час його діяльності.

2. За Конституцією України до повноважень Конституційного Суду належить вирішення питань щодо відповідності Конституції законів та інших правових актів, надання офіційного тлумачення Конституції та законів України (статті 147, 150); надання висновків: 1) про відповідність Конституції чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість (стаття 151); 2) щодо порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції або законів України (пункт 28 частини першої статті 85); 3) на законопроекти про внесення змін до Конституції щодо їх відповідності її статтям 157 і 158 (стаття 159).

Здійснюючи ці повноваження, Конституційний Суд за встановленою законом процедурою приймає відповідні рішення і висновки, що посідають особливе місце в ієрархії системи національного законодавства і правової системи держави в цілому.

Особливість правової природи рішень Конституційного Суду щодо визнання неконституційними законів, інших юридичних актів або їх окремих положень полягає в тому, що вони безпосередньо впливають на стан чинного законодавства і визначають конституційні засади, якими

¹ Доклад. про це див.: *Рабінович П.* Феномен праворозуміння: гносеологічна характеристика // *Вісник Академії правових наук України.* — 2007. — № 3. — С. 11–22.

² *Харт Г. Л. А.* Поняття права. — СПб, 2007. — С. 9–12.

³ Див.: *Байтин М. И.* Сущність права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. — М.: Право и государство, 2005.

⁴ Можливо, це є відображенням сучасної політичної ситуації в країні, коли вирішення владних питань домінує над іншими, що визнаються більш актуальними для суспільства, ніж проблеми права. Проте цим спотворюється ідея правової держави, її втілення в реальне буття, зокрема, в досконале законодавство і стабільне функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

обов'язково має керуватися парламент у законотворчій діяльності стосовно правового регулювання суспільних відносин у конкретній сфері (економічній, соціальній, політичній, екологічній тощо). Такі рішення органу конституційної юрисдикції спрямовані на охорону Конституції, впровадження закріплених нею принципів і норм, а тому в ієрархії правової системи за юридичною силою йдуть після Конституції, тобто є пріоритетними перед законами⁵.

Стосовно законотворчої діяльності парламенту зазначені рішення виступають зовнішнім чинником, тобто безпосереднім правовим джерелом у процесі підготовки та ухваленні ним законів. Невипадково в літературі ці рішення Конституційного Суду досить обґрунтовано визнаються правовими прецедентами. Водночас такими прецедентами є також і правові позиції Конституційного Суду, сформульовані у мотивувальній частині його рішень⁶. На жаль, поки що ця тема не привернула належної уваги науковців. До того ж існує недостатнє розуміння самого поняття «правова позиція», яке ототожнюють з резолютивною частиною рішення. Слід наголосити, що суттєвим у понятті «правова позиція» є те, що у мотивувальній частині рішення воно фіксує обґрунтовану нормативну юридичну конструкцію стосовно підсумкового вирішення Конституційним Судом певного питання. Правова позиція як юридична конструкція у загальній формі визначає суб'єкта, вимоги до нього, права і обов'язки, засади вирішення питань, що виникли в тій чи іншій правовій ситуації. Наприклад, щороку, починаючи з 1999 року і до сьогодні Конституційний Суд розглядав справи щодо відповідності Конституції окремих положень законів про Державний бюджет України на поточний рік і ухвалював рішення, в яких визнавав зазначені положення законів неконституційними.

Згідно з правовими позиціями Конституційного Суду, сформульованими, зокрема, у Рішенні від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002 (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій), положення Закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік» про зупинення дії окремих законодавчих актів, скасування пільг, компенсацій і гарантій тощо були визнані такими, що не відповідають Конституції, оскільки вони порушували права і законні інтереси громадян⁷. Очевидно, що Конституційному Суду достатньо було один раз висловити правову позицію з зазначених пи-

тань, щоб забезпечити належне і своєчасне виконання парламентом і урядом рішення як щодо оспорюваних положень чинного закону, так і щодо ухвалення закону про Державний бюджет на наступний рік.

За правовою логікою у разі ухвалення нового закону з тими самими положеннями, які раніше були визнані неконституційними, ці положення не підлягають виконанню. У зв'язку з цим помилковою є думка, що у разі ухвалення нового закону про Державний бюджет з тими самими неконституційними положеннями потрібно знову звертатися до Конституційного Суду з клопотанням про визнання цих положень такими, що не відповідають Конституції. Помилковість такого погляду полягає в тому, що визнання положень закону неконституційними діє не одноразово, а незалежно від часу поширюється на подальшу законотворчу діяльність парламенту як заборона ухвалювати рішення з приписами, що суперечать Конституції. Тобто подібна законотворча практика є неконституційною і тому не може поширюватися на нормотворчу і виконавчу діяльність органів влади. Підкреслимо, що рішення щодо відповідності Конституції є конкретизацією тих чи інших її положень стосовно врегулювання певних питань виключно на конституційних засадах.

Крім рішень щодо конституційності законів про Державний бюджет, подібне «клонування» зустрічається в практиці Конституційного Суду і в інших справах, у яких ухвалені рішення з одного і того самого питання. Яскравим прикладом цього є декілька рішень Конституційного Суду про тлумачення положень статті 86 Конституції і положень Закону «Про статус народного депутата України»⁸, коли для цього достатньо було б одного рішення, обов'язкового до виконання всіма зацікавленими суб'єктами-заявниками.

Наведене свідчить не стільки про відсутність належного механізму виконання рішень Конституційного Суду, скільки про явне нігілістичне ставлення до них органів державної влади і місцевого самоврядування, посадових осіб, громадян, що в свою чергу є наслідком такого ж ставлення до додержання і виконання норм Конституції.

Стосовно механізму виконання рішень Конституційного Суду, то він починається з інституту Президента як гаранта додержання Конституції України, а отже, і гаранта виконання рішень її головного охоронця — Конституційного Суду.

⁵ Див.: Право України. — 2001. — № 10. — С. 66—68.
⁶ Шевчук С. Європейська концепція «усталеної судової практики» та її вплив на правотворчу функцію Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 101. Але Конституційний Суд не створює право, а лише виявляє його, приховане в текстах законодавчих актів.
⁷ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2001—2002. Книга 3. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 200—208.
⁸ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів України); Рішення Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 року № 4-рп/2000 (справа про запити народних депутатів України до прокуратури); Рішення Конституційного Суду України від 20 березня 2002 року № 4-рп/2002 (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2001—2002. Книга 1. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 375—380; Книга 2. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 54—58; Книга 3. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 191—194.

Рішення органу конституційної юрисдикції є цілісним за змістом і структурою правовим актом, складові якого — вступна (реквізитна), описова, мотивувальна і резолютивна частини, як і рішення в цілому, є обов'язковими до виконання. Передусім це стосується правових позицій, сформульованих у його мотивувальній і резолютивній частинах. В останній міститься підсумковий висновок Конституційного Суду щодо розглянутої справи. Не можна погодитися з думкою, що обов'язковою до виконання є лише резолютивна частина рішення. Така позиція руйнує цілісність рішення, взаємозв'язок його частин і залишає поза увагою правові позиції Конституційного Суду.

Таку ж юридичну силу в системі національного законодавства, як і рішення щодо відповідності Конституції правових актів, мають рішення Конституційного Суду про надання офіційного тлумачення положень Конституції та законів України. Зазначимо, що саме шляхом тлумачення Конституційний Суд виявляє наявність вираженого у текстах Конституції і законів правового смислу, водночас визначаючи обсяг і зміст останнього. Особливістю рішень про надання офіційного тлумачення є те, що їх дія визначається моментом, з якого почали діяти Конституція та відповідні закони. Тобто такі рішення Конституційного Суду мають зворотню дію у часі і застосовуються разом із положеннями, що підлягають тлумаченню. Також вони є правовою підставою для перегляду рішень, ухвалених судами загальної юрисдикції, іншими органами влади за клопотанням громадян, юридичних осіб тощо, права та законні інтереси яких порушені попередніми судовими рішеннями.

3. Згідно зі статтею 159 Конституції України Конституційний Суд надає висновок на законопроект про внесення змін до неї щодо відповідності законопроекту вимогам її статей 157, 158. Термін «законопроект», що вживається у зазначеній статті, використовується і в інших положеннях розділу XIII Конституції України (статті 154–156, 158). Проте в жодному з них не визначено ознаки правової природи законопроекту і на яких конституційних підставах він визнається Конституційним Судом таким, що відповідає чи не відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції. Законом «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) також не встановлено вимоги до самого висновку на законопроект, особливості конституційного провадження у таких справах тощо.

Лінгвістичний і семантико-правовий аналіз статті 159 у взаємозв'язку з положеннями статей 154, 155, 156, 158 Конституції дає підстави стверджувати, що йдеться про законопроект як структурно єдиний, предметно і юридично цілісний документ, частинами якого є приписи (норми, статті, положення), що, по-перше, безпосередньо стосуються внесення змін до Конституції, по-друге, приписи, якими встановлюються прикінцеві та перехідні положення і визначається правовий ме-

ханізм набуття чинності внесеними до Конституції змінами. Тобто, як правило, і відповідно до вимог законодавчої техніки законопроект про внесення змін до Конституції структурно складається з двох взаємопов'язаних частин: основної — приписи пропонованих змін до Конституції (безпосередньо самі зміни) — і допоміжної (обслуговуючої) — приписи, що визначають порядок набуття чинності внесених до Конституції змін, а також ухвалення законів, спрямованих на забезпечення реалізації цих змін, вирішення інших питань. Всі без винятку положення складових законопроектів про внесення змін до Конституції становлять предмет перевірки Конституційного Суду щодо їх відповідності вимогам статей 157, 158 Конституції. Тому помилковою є позиція, згідно з якою прикінцеві та перехідні положення законопроекту, як і внесені до них поправки під час розгляду на пленарному засіданні парламенту, не підлягають перевірці Конституційним Судом щодо їх відповідності вимогам статей 157, 158 Конституції, оскільки, на думку законодавців, такі положення, як і вся допоміжна частина законопроекту в цілому, безпосередньо не стосуються внесених до Конституції змін.

Саме до цього вдалася Верховна Рада України під час ухвалення 8 грудня 2004 року Закону «Про внесення змін до Конституції України», а саме: повністю змінила розділ «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, а до основного його тексту внесла нові поправки, на які не було надано висновку Конституційного Суду, що явно суперечило вимогам статті 159 Конституції. При цьому було проігноровано Рішення Конституційного Суду від 9 червня 1998 року № 8-рп/98 (справа щодо внесення змін до Конституції України), в якому чітко зазначалося, що «законопроект, який за висновком Конституційного Суду України відповідав вимогам статей 157 і 158 Конституції України і до якого було внесено поправки під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, підлягає також перевірці Конституційним Судом України щодо відповідності цього законопроекту вимогам зазначених статей Конституції України перед прийняттям його як закону про внесення змін до Конституції України» (абзац 7 пункту 3 мотивувальної частини Рішення). Про необхідність надання висновку щодо відповідності приписів прикінцевих та перехідних положень законопроекту вимогам статей 157, 158 Конституції свідчить і практика органу конституційної юрисдикції протягом 1997–2008 років. Адже встановлення правового механізму набуття чинності внесених змін до Конституції безпосередньо пов'язано з правами людини і громадянина, забезпеченням їх здійснення в умовах оновленої соціально-правової реальності.

Важливими аспектами у з'ясуванні та визначенні правової природи висновку Конституційного Суду є передусім його мотивувальна і резолютивна частини. Належне і достатнє їх обґрунтування відповідно до вимог Основного Закону має принципове значення. У зв'язку з цим не-

обхідно підкреслити, що Конституційний Суд дає висновки на законопроект про внесення змін до Конституції, а не ухвалює рішення щодо конституційності законів, інших юридичних актів. Це означає, що конституційною підставою висновку на законопроект про внесення змін до Конституції щодо його відповідності вимогам її статей 157, 158 є положення статті 159 Конституції; стосовно рішень щодо конституційності законів, інших юридичних актів такою підставою є положення статті 152 Конституції. Це зумовлено тим, що в статті 152 йдеться про правові акти, а в статті 159 — про законопроект, який за встановленою конституційною процедурою (статті 155, 156) може бути ухвалений парламентом як закон.

На відміну від рішень Конституційного Суду щодо конституційності юридичних актів або їх окремих положень, особливість висновків на законопроекти про внесення змін до Конституції щодо їх відповідності вимогам її статей 157, 158 полягає в тому, що у мотивувальній частині висновку викладаються аргументи щодо як конституційності, так і неконституційності пропонованих у законопроекті змін до Конституції, і з огляду на це згідно зі статтею 159 Конституції в резолютивній частині формулюється підсумковий висновок щодо конституційності законопроекту в цілому. У разі визнання Конституційним Судом хоча б одного положення законопроекту про внесення змін до Конституції неконституційним, причому незалежно від того, в якій його частині це положення викладено — основній чи допоміжній, такий законопроект, на нашу думку, має бути визнаний неконституційним повністю.

У зв'язку з цим не можна погодитися з практикою Конституційного Суду, згідно з якою резолютивна частина висновку на законопроект встановлювала визнання його положень такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції, і такими, що є неконституційними. Наголосимо, що законопроект про внесення змін до Конституції не є правовим актом, а тому надання висновку на нього за аналогією до ухвалення рішення щодо конституційності законів чи інших юридичних актів у контексті статті 152 Конституції є хибним. Крім того, зазначені рішення є актами здійснення Конституційним Судом функції правосуддя, а надання висновку на законопроект — функції охорони чинної Конституції.

Разом з тим принциповим у вирішенні питання є те, що висновок Конституційного Суду стосується законопроекту як єдиного системно-цілісного документа, а не його окремих фрагментів (структурних елементів). Від визнання тих чи інших положень законопроекту неконституційними руйнується його системність і цілісність, що в свою чергу призводить до руйнації функціональної спрямованості пропонованих змін до Конституції. Тому в такому вигляді законопроект про внесення

змін до Конституції не може бути попередньо схвалений парламентом, тим більше не може йтися про його розгляд на наступній черговій сесії.

Саме така руйнація системності й цілісності була спричинена 8 грудня 2004 року ухваленням парламентом Закону «Про внесення змін до Конституції України», в якому без висновку Конституційного Суду були встановлені нові положення, зокрема щодо розподілу повноважень між Президентом, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою. За висновком Конституційного Суду від 12 жовтня 2004 року № 2-в/2004 зміни до статті 116 Конституції передбачали, що Кабінет Міністрів України «призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України» (пункт 93); до статті 118: «голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України» (частина четверта), «рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України, Кабінетом Міністрів України...» (частина восьма), вирішення Кабінетом Міністрів питань про звільнення голів місцевих державних адміністрацій на підставі рішень обласної чи районної ради про недовіру (частини дев'ятого, десятого). Незважаючи на позитивний висновок Конституційного Суду, ці положення законопроекту були замінені іншими, якими зазначені повноваження Кабінету Міністрів України Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року закріплювалися за Президентом, тобто було відновлено попередню редакцію зазначених статей Конституції.

Таким чином, проігнорувавши висновок Конституційного Суду на законопроект про внесення змін до Конституції України, парламент зруйнував системність і цілісність законопроекту, що призвело до руйнації єдності у системі органів виконавчої влади та значному послабленню балансу їх функціонування, особливо у взаємовідносинах між Президентом і Кабінетом Міністрів. Як наслідок цього в системі виконавчої влади з'явилося два впливових центри — один очолював Президент, якому підпорядковувалися місцеві державні адміністрації, другий — Кабінет Міністрів, якому підпорядковувалися центральні органи виконавчої влади (міністерства, крім Міністерства оборони і Міністерства закордонних справ, інші центральні органи виконавчої влади та їх регіональні підрозділи).

У зв'язку з цим варто зазначити, що якби до ухвалення Закону «Про внесення змін до Конституції України» парламент звернувся до Конституційного Суду з клопотанням надати висновок щодо внесених до законопроекту поправок про їх відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції, то не виключено, що Конституційний Суд визнав би всі ці

поправки такими, що можуть призвести до порушення прав і свобод людини і громадянина.

Крім того, Законом «Про внесення змін до Конституції України» встановлювалися й інші положення, на які також не було надано висновку Конституційного Суду. Зокрема, це стосується припису, за яким «повноваження Верховної Ради України, що обрана на позачергових виборах, проведених після дострокового припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України попереднього скликання, не можуть бути припинені протягом року з дня її обрання»; а також положення щодо порядку призначення та звільнення суддів Конституційного та Верховного судів, вікової межі перебування цих суддів на посаді тощо.

Якщо керуватися вимогами статті 159 Конституції і Рішенням Конституційного Суду від 9 червня 1998 року № 8-рп/98, то подібні дії парламенту є нелегітимними, що відповідно тягне нелегітимність зазначених положень Закону «Про внесення змін до Конституції України», оскільки вони не були предметом попереднього конституційного контролю. Але зазначений Закон набрав чинності, в тому числі і його положення, на які не було надано висновку Конституційного Суду. Таким чином вони стали невід'ємною складовою тексту Конституції. Відповідно до цих змін здійснюються повноваження Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради, місцевих органів виконавчої влади та ін.

Виникає важливе питання: як бути в тому випадку, коли все вже відбулося? Адже до повноважень Конституційного Суду, як відомо, не належить здійснення наступного конституційного контролю за законами про внесення змін до Конституції, які набрали чинності. «Положення закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності стають невід'ємною складовою Конституції України — окремими її положеннями, а сам закон вичерпує свою функцію», — зазначається в Ухвалі Конституційного Суду від 5 лютого 2008 року № 6-у/2008⁹.

Протилежна позиція з цього питання міститься у Рішенні Конституційного Суду № 13-рп/2008 від 26 червня 2008 року (справа про повноваження Конституційного Суду України). Посилаючись на положення статті 124 Конституції, за яким «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі», Конституційний Суд «вважає, що саме він повинен здійснювати наступний конституційний контроль (виділено нами — авт.) і щодо закону про внесення змін до Конституції України після набрання ним чинності» (абзац 4 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини). Зрозуміло, яка з наведених позицій Конституційного Суду відповідає, передусім, положенням розділу XIII Конституції. У зв'язку з цим варто звернути увагу на інше.

⁹ Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 2. — С. 55.

Те, що відбулося 8 грудня 2004 року під час ухвалення Закону «Про внесення змін до Конституції України», по-перше, не можна вважати прецедентом на майбутнє; по-друге, парламент не може ухвалювати закон про внесення змін до Конституції, якщо під час розгляду законопроекту до нього були внесені будь-які поправки, в тому числі редакційного характеру, без висновку на них Конституційного Суду, який застерігав про це у своєму Рішенні від 9 червня 1998 року № 8-рп/98; по-третє, у разі ухвалення парламентом закону про внесення змін до Конституції його структура, всі, без винятку, положення, приписи, редакція тексту в цілому мають бути ідентичними тому законопроекту про внесення змін до Конституції, на який Конституційний Суд згідно з її статтею 159 надав позитивний висновок.

4. Процесуальні ухвали Конституційного Суду, на відміну від його рішень і висновків, не є підсумковими актами у вирішенні справ за конституційними поданнями чи зверненнями і приймаються з підстав відмови та припинення конституційного провадження. Як свідчить практика Конституційного Суду, прийняті ним процесуальні ухвали про відмову з підстав, визначених статтею 45 Закону «Про Конституційний Суд України», не є актами, спрямованими на вирішення по суті питань, порушених у конституційному поданні чи зверненні. В них, як правило, відсутня ґрунтовна мотивувальна частина, а резолютивна відтворює положення пунктів 1–3 статті 45, тобто формально лише констатує відсутність підстав для відкриття конституційного провадження у справі.

Аналіз таких процесуальних ухвал нашою думкою, що у більшості випадків Конституційний Суд мав би відкривати провадження і приймати відповідне рішення по суті. На жаль, Закон про Конституційний Суд не визначає вимоги до ухвал Конституційного Суду про відмову чи припинення конституційного провадження у справі, залишаючи таким чином вирішення питання на його розсуд.

Закон також не визначає і правового статусу процесуальних ухвал, крім того, що вони є остаточними (стаття 50). Однак саме це викликає сумнів, оскільки суб'єкт права на конституційне подання або звернення, якому відмовлено у відкритті провадження, після усунення недоліків у поданому раніше до Конституційного Суду клопотанні не позбавляється права знову звернутися до Суду щодо тих самих питань. Тобто зазначені ухвали не можуть бути остаточними. Саме тому вони й визначені як процесуальні акти. Положення Закону в цій частині, на нашу думку, не можна вважати виявом права, зокрема права людини на захист від дій влади.

Викладене стосується також і ухвал про припинення конституційного провадження у справі. Закон передбачає прийняття таких ухвал лише у випадку відкликання суб'єктом-заявником свого конституційного по-

дання або звернення до початку його розгляду на пленарному засіданні Конституційного Суду (стаття 44). Разом з тим § 51 Регламенту Конституційного Суду встановлює підстави прийняття ухвал про припинення конституційного провадження, передбачені статтею 45 Закону. На наш погляд, подібне врегулювання цього важливого питання не узгоджується з положенням статті 152 Конституції, відповідно до якого Конституційний Суд розглядає справи за процедурою, встановленою законом. Крім того, провадження може бути припинено й у випадку, коли за рішення або висновок не проголосували десять суддів. Але до чого тоді підстави, встановлені статтею 45 Закону, якими нібито керується Конституційний Суд, виносячи ухвали про припинення провадження. Однак правило «кращий спосіб розв'язати проблему — це не помічати її» у таких випадках, на наш погляд, не спрацьовує. Дезавування фактичних мотивів припинення конституційного провадження з підстав, що не стосуються справи, перешкоджає встановленню права — здійсненню безпосередньої функції органу конституційної юрисдикції. У подібних ситуаціях Конституційний Суд повинен не припиняти провадження, а шукати шляхи і мотиви для прийняття рішення по суті.

Існує чимало інших теоретико-практичних питань конституційного процесу, пов'язаних з правовими актами органу конституційної юрисдикції, які, на наш погляд, мали б бути врегульовані Законом. Йдеться передусім про захист органом конституційної юрисдикції прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, важко погодитися з припиненням провадження у справах щодо відповідності Конституції положень законів чи інших юридичних актів у зв'язку з втратою ними чинності, водночас залишаючи без розгляду порушені цими актами права і свободи людини і громадянина, права і законні інтереси юридичних осіб. Це стосується також ненормативних актів Президента, парламенту і уряду, особливо з питань призначення на посаду та звільнення з посади, конституційність яких оспорується в установленому Конституцією і Законом порядку.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що Закон «Про Конституційний Суд України» містить чимало прогалин стосовно актів Конституційного Суду, що негативно впливає на їх якість, застосування юридичної техніки, а в результаті — на порядок організації і діяльності, процедуру розгляду ним справ. До того ж окремі положення цього Закону з моменту набрання ним чинності і до цього часу суперечать Конституції. Тому зважаючи на роль, яку має відігравати в суспільстві і державі єдиний в Україні орган конституційної юрисдикції — Конституційний Суд, нагальною потребою для удосконалення конституційного судочинства мало б стати ухвалення нового закону. Істотних змін потребує також і Регламент Конституційного Суду, в тому числі усунення в ньому прогалин і положень, що суперечать Конституції і Закону.

ПРОБЛЕМИ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ АВСТРІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Г. ХАЛЛЕР,

суддя Конституційного Суду Австрійської Республіки

Кожен конституційний суд є частиною конституційної системи своєї держави та виконує власну роль у вирішенні проблем, що виникають у цій системі. Звичайно, такий суд не в змозі вирішити кожен проблему, але є багато способів, за допомогою яких держава може отримувати користь від сильного конституційного суду, наділеного низкою важливих повноважень.

Як правило, на конституційні суди покладено важливі завдання, що обов'язково включають політичні аспекти. Конституційний Суд Австрії наділений повноваженням скасовувати неконституційні закони і це є визначальним для системи поділу влади демократичного характеру. В цьому контексті Конституційний Суд може встановити, що втрата юридичної сили актом, визнаним неконституційним, має зворотну дію в часі (*ex tunc*), діє лише на майбутнє (*ex nunc*) або починає діяти після закінчення певного строку (шонайбільше 18 місяців). Питання, наскільки значним є порушення конституції та чи необхідне прийняття змін до законодавства визначаються в його рішеннях.

Предметом контролю з боку Суду можуть бути і конституційні закони у випадках, коли предметом спору є процесуальні помилки. Потрібно зазначити, що для конституційних законів, які передбачають суттєві зміни щодо одного з головних принципів Конституції, існують спеціальні правила. Для таких випадків встановлена додаткова вимога щодо наявності кваліфікованої більшості у вигляді двох третин складу Парламенту та винесення закону на референдум. Якщо цих вимог не дотримано, Конституційний Суд скасовує закон, через що його часом називають «негативним законодавцем». Такі рішення Суду спричиняють напругу у його стосунках з політичними групами, відповідальними за прийняття неконституційних законів. Інколи Парламент намагається сказати своє останнє слово у таких конфліктах. Майже такий самий закон, що був скасований як неконституційний, приймається знову як конституційний. Проте Конституційний Суд вже однозначно заявив, що він не дозволить жодних обхідних шляхів.

Напруга спадає тоді, коли Конституційний Суд розглядається як захисник не лише Конституції, а й звичайних законодавців в Австрії. Треба пояснити, що Австрія як федеральна держава складається з 9 провінцій (*Länder*), кожна з яких має власний законодавчий орган, що діє поряд із загальнодержавним. Загальнодержавний законодавчий орган та законодавчі органи провінцій співіснують на одному рівні й жоден із них не є домінуючим. Захищати будь-яку зі сторін для того, щоб ні одна з них не перевищувала меж своїх повноважень, що вельми нечітко визначені в Конституції, є завданням саме Конституційного Суду.

Щодо інших повноважень Конституційного Суду Австрії, то варто зазначити, що влада контролюється на предмет законності правових актів та відповідності їх основоположним правам. З цього приводу дозволю собі порадити: в Австрії Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод вважається частиною нашої Конституції і це дійсно багато в чому допомагає.

У разі відповідальності політиків за неправові акти ЗМІ з готовністю висвітлюють це. Політики побоюються цього, особливо у передвиборний період, оскільки Конституційний Суд користується довірою та високим авторитетом громадян Австрії.

Крім того, Конституційний Суд контролює проведення всіх виборів. Політичний вплив цих рішень щонайменше так само потужний, як і можливість звинувачення політика високого рангу у порушенні закону або Конституції.

Остання група повноважень стосується фіскальних питань. Конституційний Суд тлумачить основи розподілу податкових надходжень між державою, провінціями та громадами, як це визначено в Конституції та спеціальному законі.

З огляду на функцію контролю законодавства Конституційний Суд, як вже зазначалося, називають «негативним законодавцем» або «третьою палатою Парламенту». Враховуючи його повноваження (а назвати їх всі мені не дозволяє час), його ще називають «другим урядом», або «четвертою гілкою влади». Ви можете запитати, чому Конституційному Суду надано стільки важливих повноважень та чому в демократичній державі його авторитет є вищим, ніж авторитет парламенту чи уряду.

По-перше, Конституція Австрії вдало поєднала такі основні принципи, як демократія, федералізм та верховенство права. Для того, щоб мати змогу захищати ці принципи, Конституційний Суд і наділено доволі широкими повноваженнями. Народу Австрії добре відома висока якість їх Конституції, а тому тут цінують Конституційний Суд, завданням якого є її захист.

По-друге, вже тривалий час Конституційний Суд виправдовує сподівання громадян. Впродовж перших десяти років своєї діяльності Конституційний Суд утверджувався, адже його члени були віддані Конституції та виявляли високі результати роботи. Протягом трьох чвертей століття Суду вдалося підтверджувати саме таку репутацію.

Позитивно характеризуючи судову систему Австрії, я не мав наміру рекламувати її як найкращу для будь-якої держави. Концепція Конституційного Суду завжди має відповідати конституції та бути пристосованою до правової культури конкретної країни. Хоча часом окремі приклади нашою хвалять на роздуми про власну судову систему.

Дозвольте перейти до організаційних аспектів. Яким чином ми обираємо наших суддів? Публічно оголошується вакансія, кандидатів запрошують подавати заявки. Підбір кандидатів має політичний характер та

здійснюється різними органами: Федеральний Уряд одноставним рішенням пропонує кандидатури на посади Голови, заступника Голови та шести суддів; перша палата Федерального Парламенту пропонує кандидатури на посади трьох суддів; друга палата Федерального Парламенту (члени цієї палати направляються парламентами провінцій) також пропонує кандидатури на посади трьох суддів. Призначає суддів Президент Республіки.

Підставами несумісності є входження до складу Уряду, парламентського органу або ради громади. Навіть якщо особа звільняється з такої посади, несумісність триває впродовж всього періоду. Це саме поширюється й на службовців та посадових осіб політичних партій. Для Голови та заступника Голови правила суворіші – таких підстав не повинно бути протягом останніх чотирьох років.

Зазначене унеможливує призначення осіб, занадто близьких до політики. Значний обсяг роботи судді також може «відсіяти» деяких кандидатів.

Майже обов'язковою є така практика формування складу суддів: четверта частина їх кількості мають бути юристами, професорами університетів, судьями загальних судів чи Адміністративного суду, високосадовими управлінцями. Оскільки судді Конституційного Суду Австрії теоретично не працюють повний робочий день, вони залишаються на своїх попередніх посадах (за винятком управлінців). Завдяки цьому їх професійний рівень постійно підвищується і, таким чином, інтегрується у практику Конституційного Суду.

Іншою особливістю є те, що протягом одного чи двох періодів призначення суддів не відбувається. Вони залишаються на посаді до кінця року, в якому їм виповнюється 70 років. Тривала спільна праця сприяє обізнаності не тільки з власною, а й з юрисдикцією міжнародних судів, а також атмосфері єдності.

Важливим чинником якості рішень є правило, згідно з яким голосування має бути таємним. Кількість голосів «проти» не розголошується, а тому відсутній інститут окремої думки. Суддя, чия позиція не була підтримана, в подальшому позитивно інтегрується в робочий процес. Це зроблено для того, щоб весь склад Суду спільно працював над розробкою аргументації.

Перш ніж закінчити, дозвольте згадати ще про три обставини, які я вважаю корисними.

Обговорення справи судьями відбувається за круглим столом, що забезпечує повний зоровий контакт та рівність кожного. Значна увага приділяється підготовці наукових співробітників. Це перетворює Конституційний Суд у найулюбленіший тренінговий заклад та сприяє широким відбору висококваліфікованих кадрів.

Започаткування професійної прес-служби сприяло підвищенню обізнаності громадськості. Про проблеми, що виникають у справах, та про значення рішень громадяни можуть дізнаватися з перших вуст.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

В. КОЛІСНИК,

професор кафедри конституційного права України
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор

Здійснення постійного та ефективного конституційного контролю є однією з головних гарантій стабільності конституційного ладу та запорукою виконання державно-владними інституціями своїх повноважень виключно у конституційно-правових межах. Конституційний Суд України як спеціалізований орган конституційного контролю здійснює конституційне правосуддя в межах самостійної та специфічної процесуальної форми, яка, з одного боку, сприяла досягненню значних здобутків та подальшому демократичному поступу українського суспільства, а з іншого, на жаль, — все ж таки не дозволила розкрити весь його потужний потенціал як єдиного органу конституційної юрисдикції. Саме тому задля підвищення якісного рівня конституційного провадження потребує переосмислення з боку науковців та практиків (йдеться передусім про суддів Конституційного Суду України) теоретико-правова основа подальшого удосконалення як статусу Конституційного Суду України, так і процесуальних аспектів розгляду ним справ. Глибоких розробок та всебічного обґрунтування вимагають і процедура формування складу Конституційного Суду України, і проблема юридичних гарантій забезпечення незалежності суддів, і питання уточнення повноважень Конституційного Суду України, і удосконалення процедури розгляду ним різних категорій справ з урахуванням особливостей конституційного провадження, і багато інших важливих аспектів його діяльності.

На сьогодні актуальним є проведення об'єктивного та неупередженого аналізу як окремих рішень Конституційного Суду України, так і усієї його практичної діяльності. При цьому варто відмовитися і від надмірних переможних реляцій, і від занадто критичних оцінок, коли власне науковий аналіз підміняється критикою заради критики. І науковцям, і практикам, і широкій юридичній громадськості слід активно долучатися до розробки шляхів науково обґрунтованого, зваженого та продуманого поліпшення головних напрямів роботи Конституційного Суду України, підтримання його високого авторитету серед інших державних інституцій та досягнення оптимального рівня функціонування.

Однією з головних проблем у діяльності Конституційного Суду України є недостатня повнота та всебічність розгляду окремих справ, а та-

кож відсутність комплексності в процесі аналізу порушених питань. Саме тому Конституційний Суд України по кілька разів змушений звертатися до розгляду різних аспектів одного й того самого питання. Наочним прикладом є Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року, в якому розглядалося питання щодо можливості ухвалення нової Конституції України шляхом всеукраїнського референдуму. Незважаючи на те, що окремі аспекти цієї проблеми раніше неодноразово розглядалися Конституційним Судом, проте через відсутність комплексного, системного та всебічного підходу він знову змушений був повернутися до вивчення цього питання.

12 червня 2007 року Конституційний Суд України прийняв Рішення у справі про утворення політичних партій в Україні, яким визнав деякі положення Закону України «Про політичні партії в Україні» такими, що не відповідають Конституції України¹. Однак через недосконалість формувань та логічну незавершеність зазначеного Рішення 16 жовтня 2007 року Конституційний Суд України змушений був повернутися до цього питання і дати офіційне тлумачення частини шостої статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні»².

Так само кілька разів Конституційний Суд України розглядав близькі, однопланові та взаємопов'язані питання, зокрема щодо депутатської недоторканності, депутатського запиту та депутатського звернення, підписання та оприлюднення законів та деякі інші. Як показує аналіз, багатьом рішенням Конституційного Суду України не вистачає універсальності, широти та комплексності аналізу конкретної проблеми, а також достатнього рівня абстрагування й узагальнення. Отже, інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України потребує удосконалення з метою усунення практики вибіркового та ізольованого тлумачення окремих правових норм. Задля цього потрібно законодавчо зобов'язати Конституційний Суд України розглядати будь-яке питання комплексно та системно, а при ухваленні рішення розширити його право на власний розсуд виходити за межі питань, безпосередньо поставлених суб'єктами конституційного подання та конституційного звернення, а також здійснювати офіційне тлумачення не лише норми, зазначеної у конституційному поданні, а й усіх інших нормативних положень, пов'язаних з нею.

Важливим напрямом діяльності Конституційного Суду України є офіційне тлумачення Конституції та законів України, встановлення та роз'яснення дійсного змісту вміщених у них правових норм, тобто його

¹ Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2007 / Відп. ред. канд. юрид. наук А. А. Стрижак. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. — С. 22–33.

² Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 2007 / Відп. ред. канд. юрид. наук А. А. Стрижак. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. — С. 163–165.

інтерпретаційна діяльність, що має забезпечити на практиці однакове, повне та точне їх розуміння і належну реалізацію шляхом дотримання, виконання, використання чи застосування відповідними суб'єктами правовідносин. За допомогою офіційного тлумачення Конституційний Суд може істотно впливати і на правотворчий процес, і на процес правореалізації, адже ухвалені ним акти визначають сутність та межі розуміння відповідних конституційних норм практично всіма суб'єктами правозастосування. Разом з тим до теперішнього часу науковці не знайшли відповіді на питання про юридичну природу та рівень обов'язковості для законодавця та суб'єктів правозастосування так званих правових позицій Конституційного Суду України, формально визначених ним у мотивувальній частині своїх рішень. З одного боку, місце розташування таких правових позицій начебто вказує на їх необов'язковий, рекомендаційний та орієнтаційний характер. З другого ж боку, це правові позиції шанованої та авторитетної державної інституції, єдиного органу конституційної юрисдикції в державі. Можливо, варто було б у структурі рішень Конституційного Суду України виокремити спеціальну частину, присвячену узагальненому викладенню його правових позицій та визначитися з їх правовою природою.

У багатьох науковців викликає занепокоєння і навіть заперечення запроваджені у процесі конституційної реформи 2004 року порядок припинення повноважень судді Конституційного Суду України, адже після внесення змін до Конституції України за Президентом України і Верховною Радою України визнається право не лише призначити третину суддів Конституційного Суду України, а й звільнити їх. Це положення фактично руйнує принцип незалежності судді Конституційного Суду України і змушує його при вирішенні справи керуватися не лише засадничими принципами права та конституційного ладу, власним досвідом, своїми знаннями та сумлінням, а й орієнтуватися на позицію того органу, який його призначив. За таких умов навіть суддям Конституційного Суду важко залишатися неупередженими.

Ще більш дивним виглядає вилучення з тексту Конституції України вимоги щодо скріплення акта Президента України про призначення та звільнення судді Конституційного Суду України підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за цей акт. Тобто йдеться про інститут контрасигнатури. Але у Законі України «Про Конституційний Суд України» така вимога залишилася. Вочевидь, що будь-які зміни Конституції України вимагають ретельного аналізу усього масиву поточного законодавства та приведення його у відповідність до Основного Закону. Зазначений приклад показує, що така робота належним чином не проводилась, і це при тому, що до Закону України «Про Конституційний Суд України» зміни вносилися вже після проведення кон-

ституційної реформи. Тобто український парламент вкотре недбало поставився до своїх повноважень.

Суперечливими та нелогічними виглядають і зміни від 4 серпня 2006 року, внесені до Закону «Про Конституційний Суд України», відповідно до яких «юрисдикція Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України (конституційність) поширюється на закони України, крім законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності»³. На нашу думку, незважаючи на те, що вказані зміни внесені до пункту 3 перехідних та прикінцевих положень зазначеного Закону, вони істотно звужують конституційні повноваження єдиного органу конституційної юрисдикції, передбачені частиною першою статті 150 Основного Закону України, та прямо суперечать частині першій статті 152 Конституції України, яка надає Конституційному Суду право визнавати закони неконституційними й у тих випадках, коли «була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання чинності».

Сучасний рівень захисту прав і свобод людини в Україні та численні проблеми, що виникають в процесі функціонування правового механізму такого захисту, переконують у необхідності запровадження у практику діяльності Конституційного Суду України інституту конституційної скарги, що вже неодноразово пропонувалося у публікаціях та виступах науковців. Однак теоретичної моделі чіткого й узгодженого механізму подання та розгляду конституційної скарги, яка враховувала б ті численні недоліки законодавчого її закріплення, що виникають у багатьох державах після запровадження цього інституту, поки що не розроблено. Разом з тим не менш важливою є проблема розробки системи правових гарантій, які унеможливили б зловживання правом на подання конституційної скарги, зокрема з метою затягування процесу розгляду справ у судах загальної юрисдикції та уникнення юридичної відповідальності.

Конституція України вимагає, щоб порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, а також процедура розгляду ним справ визначалися лише законом, що прямо зазначено в статті 153 Конституції України. З огляду на те, що далеко не всі аспекти конституційного провадження знайшли своє повне та детальне врегулювання в чинному Законі України «Про Конституційний Суд України», а Регламент Конституційного Суду України, ухвалений самим Судом, не може усунути ці прогалини через обмежені можливості регламентних норм та їх специфічну правову природу, необхідно розглянути питання про доцільність розробки та ухвалення Закону «Про конституційне провадження».

³ Голос України. — 2006. — 5 серпня. — № 144.

Однією зі складних етико-правових проблем у діяльності Конституційного Суду України залишається звернення до юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ юридичного профілю з посиланням при цьому на статті 19 та 54 Закону України «Про Конституційний Суд України». Але ж там йдеться про право судді Конституційного Суду України витребувати «необхідні документи, матеріали та іншу інформацію з питань, що готуються до розгляду Колегією суддів Конституційного Суду України та самим Конституційним Судом України». Однак витребувати можна лише ті матеріали, які вже існують. На практиці ж науковцям пропонується викласти власне бачення, здійснити власний аналіз та розробити власний висновок з того чи іншого питання, тому використовуються результати інтелектуальної праці науковців, але при цьому вони не залучаються як експерти. До того ж у деяких рішеннях Конституційного Суду України, які стосуються, перш за все, питань, що мають значний політико-правовий резонанс, судді фактично прикривалися висновками наукових установ та навчальних закладів (наприклад, Рішення від 25 грудня 2003 року). На наше переконання, експертами мають виступати не установи, а окремі науковці. При цьому важливо законодавчо встановити вимоги до експертів, порядок та умови залучення осіб як експертів тощо.

Окремі рішення Конституційного Суду України справляють враження логічно незавершених, непослідовних, неповних та навіть половинчастих. Так, наприклад, у мотивувальній частині Рішення від 16 січня 2003 року (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) зазначається, що Конституційний Суд України «вважає некоректним використання в Конституції Автономної Республіки Крим словосполучення «столиця Автономної Республіки Крим» стосовно міста Сімферополя»⁴, однак у резолютивній частині зазначеного Рішення вказане словосполучення чомусь не визнається неконституційним.

У зв'язку з посиленням євроінтеграційних прагнень України та необхідністю запровадження європейських правових стандартів до української правової системи, що обумовлено передусім членством України в Раді Європи, заслуговує на увагу проблема використання Конституційним Судом України з метою обґрунтування власної позиції та власних підходів положень чинних міжнародних договорів і перш за все Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки після надання Верховною Радою України згоди на їх обов'язковість вони становлять органічну складову національного законодавства України. Проте у мотивувальній частині рішень Конституційного Суду України дуже рідко можна зустріти посилання на міжнародно-правові акти з метою обґрунтування власної позиції з того чи іншого питання.

⁴ Правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях і висновках (1997–2003). — К.: Атіка, 2003. — С. 277–278.

Потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема відміни та корегування раніше ухвалених Конституційним Судом України рішень та висновків. На сьогодні єдиний орган конституційної юрисдикції позбавлений такого права. Однак з часом може істотно розширитися чи навіть змінитися бачення суддів Конституційного Суду України щодо того чи іншого правового явища, правового феномену, виявитися суперечливість, непослідовність чи незавершеність рішення, ухваленого органом конституційного судочинства. Саме тому до повноважень Конституційного Суду України слід віднести право за власною ініціативою чи за конституційним поданням або конституційним зверненням уповноважених суб'єктів переглядати та уточнювати власні рішення, однак перелік таких випадків та підстав має бути вичерпним, оскільки це може призвести до нестабільності самих рішень Конституційного Суду України.

Таким чином, правовий статус Конституційного Суду України та головні напрями його діяльності потребують негайного, всебічного і разом з тим обережного та науково обґрунтованого удосконалення.

СПРОБИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СТАТУСУ І ФУНКЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЯК ПОСЯГАННЯ НА ФУНДАМЕНТАЛЬНІ І МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УКРАЇНСЬКОЇ КОНСТИТУЦІЇ

М. КОСТИЦЬКИЙ,

суддя Конституційного Суду України у відставці, професор,
доктор юридичних наук, академік АПрН України

Н. КУШАКОВА,

головний спеціаліст Секретаріату Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

1. Статус органу влади в державі має філософський, психологічний, політичний і юридичний сенс. Статус (від лат. status — стан, становище, положення) трактується як позиція, співвідносне положення індивіда, групи чи інституції в соціальній системі, що визначається за рядом ознак, специфічних для даної системи — політичних, економічних, професійних, ієрархічних, юридичних тощо.

Статус є елементом соціальної організації суспільства, скоординований і ранжирований відносно пануючих в державі і суспільстві цінностей, що надає йому особливої значущості в очах громадськості. Престиж статусу, зокрема, соціального, залежить від соціально визначених реалій, тобто статус є соціально визначеним. Він усвідомлюється його носієм (індивідом, групою, інституцією), суспільством та його структурними елементами (організаціями, партіями, громадами та ін.), державою та її органами. Кожен статус — це оцінка, якої добивається його носій, засвоюючи і виконуючи соціальні норми, уявлення, що фіксують належну носію статусу сукупність прав і обов'язків, реалізуючи які він виконує встановлену соціальну роль. Статус розуміється не тільки як становище в державі і суспільстві, а й як сукупність прав, привілеїв, моральних кредитів, обов'язків, ранг в ієрархії індивіда, групи, інституції.

У психологічному сенсі статус означає становище в системі міжособистісних зв'язків і стосунків та ступінь психологічного впливу носія статусу на оточуючих. Одночасно виявляється і зворотній психологічний вплив на носія статусу через визнання чи невизнання його суспільством, повагу чи неповагу до нього, симпатію чи антипатію. Статус пов'язаний із авторитетом, і психологічна наука має в своєму арсеналі методи для його вимірювання й визначення.

Коли йдеться про інституції з певним статусом, то слід звернути увагу, що це не є абстракції. Вони складаються з людей, які або виконують професійно свої функції, і тоді статус інституції підтримується громад-

ською думкою та має авторитет, або ж ні, і тоді через непрофесіоналізм (чи моральні вади) працівника інституції статус стає нестабільним.

В ідеалі вважається, що розташування людей на соціальній драбині, наявність у них впливу та привілеїв пов'язані з рівнем знань і навиків, потрібних для виконання значущих завдань, можливістю контролювати інтелектуальні і матеріальні ресурси, владою. Тобто більш високий статус можуть мати висококваліфіковані фахівці вищого рівня. Тому робота, що вимагає володіння особливими навиками та знаннями або яка дає владу, оцінюється громадською думкою найвище. Такі характеристики статусу, як походження, належність до клану, етносу чи національності, поступаються освіченості, професіоналізму, особистісним психологічним характеристиками.

У контексті конференції та заявленої теми ми зосередимо увагу на статусі Конституційного Суду України як державної інституції, вищого органу в системі судової влади — з одного боку, та на статусних характеристиках працівників цієї інституції — з другого.

Із статусом інституції нерозривно пов'язані її функції, що виявляються у способі її діяльності і поведінки (вчинків) її працівників, що забезпечують існування цієї інституції як певної системи. Одні функції дійсно сприяють підтриманню інституції як системи, інші можуть спричинити її дезорганізацію, підірвати її статус. Ці вияви (підтримання чи дезорганізація) об'єктивно і діалектично взаємопов'язані. Немає жодної соціальної інституції, що діяла б завжди і всюди винятково позитивно для всіх. Це стосується як державних органів, так і громадських інституцій. Ця закономірність чітко виявляється у діяльності судової влади, органів судочинства, в тому числі і конституційної юстиції. Завжди були, є і будуть суспільні групи, організації, органи, посадові особи, які програють спір, а отже, залишатимуться незадоволеними як статусом, так і функціями Конституційного Суду.

2. Статус і функції Конституційного Суду визначені Конституцією України, прийнятою 28 червня 1996 року, та Законом України «Про Конституційний Суд України», прийнятим 16 жовтня 1996 року. Згідно з цими документами Конституційний Суд є: конституційним органом; органом судочинства (стаття 124 Конституції України), який займає вищий щабель судової влади; єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні; органом захисту Конституції України; органом, рішення якого мають прецедентний характер і, відповідно, є джерелами права.

Згідно зі статтею 150 Конституції України до функцій Конституційного Суду України належить: визначення конституційності правових актів; офіційне тлумачення Конституції України і законів України; дача висновків щодо конституційності чинних чи поданих на ратифікацію міжнародних договорів; дача висновків щодо процедури імпічменту

Президента; дача висновків щодо проекту змін до Конституції України (стаття 157 Конституції України).

На жаль, до функцій Конституційного Суду не належить: розгляд конституційних скарг; вирішення питань про відповідність Конституції діяльності політичних партій та об'єднань; вирішення питань щодо конституційності звільнення з посад вищих посадових осіб, про яких згадується в Конституції; притягнення до конституційної відповідальності.

На нашу думку, ревізія або трансформація статусу і функцій Конституційного Суду України мала б розвиватися у напрямі розширення його компетенції.

3. Які ж причини зумовили дискусію у політикумі про зменшення «ваги» та послаблення статусу Конституційного Суду України, звуження його функцій? Визначимо основні з них:

— Конституційний Суд зарекомендував себе як досить відособлений і самостійний орган, на який політикам або вищим органам влади впливати важко або неможливо;

— у кризових ситуаціях він є єдиним органом, що стабілізує ситуацію в країні¹: на виборах Президента у 2004–2005 роках, у період помаранчевої революції (2004 рік), під час нинішньої політичної кризи;

— бажання маніпулювати Судом та зробити його «кишеньковим»;

— остаточність його рішень та неможливість їх оскаржити, тобто неможливість ревізії рішень під впливом, тиском, що іноді трапляється в судах загальної юрисдикції;

— його рішення мають політико-правовий характер, а він сам є не просто судом, а судом правно-політичним, таким, що має відношення до влади, її поділу та перерозподілу.

На сучасному етапі підготовки конституційної реформи позиція деяких політичних сил простежується і в проектах нової Конституції України, в яких взагалі планується ліквідувати Конституційний Суд України та передати його функції і компетенцію Верховному Суду України або судам загальної юрисдикції. Фактично йдеться про створення в Україні американської моделі судочинства, але чи підходить вона нам?

Конституційний Суд України — суд права, а не суд факту. Він не тільки діє в парадигмі верховенства права (не верховенства закону), а й сам творить право. Як бачимо, з цим не можуть змиритися не тільки політики, а й насамперед юристи (в тому числі вчені-юристи), особливо судді загальних і спеціальних судів. Виникає запитання: це професійна конкуренція чи професійні ревності?

4. Яку роль реально відіграє сьогодні Конституційний Суд в державі і українському суспільстві? Попри навальну атаку на нього в мас-медіа,

¹ Треба зауважити, що не всі політичні сили, як свідчить досвід конституційного будівництва в Україні, зацікавлені в цьому.

яка почалася у 2003 році, попри регулярну критику і навіть натиск з боку вищих органів держави, політичних партій, олігархів, він залишається в очах громадян і юридичних осіб останньою інстанцією, а часом і останньою надією. Звичайно, війна проти Конституційного Суду, розгорнута у мас-медіа, далася взнаки, і його авторитет в очах громадськості знизився. Але вже останнім часом ситуація почала вирівнюватися.

5. Чи відповідає українському менталітету, світогляду народу такий Конституційний Суд, який він є сьогодні? Очевидно, кожен народ має таку Конституцію, державу, владу і державні органи (суди в тому числі), на які він заслуговує або які він допускає.

За століття бездержавності у наших співвітчизників виробилася певна неприязнь, недовіра до суду. Фраза «я ніколи не судився, по судах не ходив і ходити не буду» красномовно підтверджує це, однак не свідчить про високу правову культуру. Хоча й надмірне «захоплення» вирішувати всі питання в суді, як роблять, скажімо, американці, теж, наш погляд, не є взірцем правосвідомості чи правової культури.

Правда, в періоди власної держави (чи «напівдержави») українські суди користувалися повагою та авторитетом (XVII–XVIII століття, початок XX століття). Та й перша українська Конституція — Конституція Пилипа Орлика 1710 року (яка, на жаль, не набрала чинності), передбачала створення окремої гілки судової влади, наділеної і функціями вишого (чи конституційного) контролю.

Отже, організація судової влади та конституційного судового контролю в незалежній Україні відновлює на рівні соціальної психології шанобливе ставлення до суду взагалі та Конституційного Суду зокрема, хоча в цьому напрямі існує багато перепон. В Україні є система судочинства, але, на жаль, немає судової влади та, на думку багатьох громадян, належного, справедливого правосуддя.

Український народ живе на європейських теренах і українська держава цілком свідомо обирає європейський напрям розвитку. Європейські цінності, стандарти і моделі нехай повільно, але невпинно сприймаються українцями та стають частиною їх менталітету. Європейський досвід охорони Конституції, практика створення та діяльності конституційних судів (починаючи від Австрійської Республіки після Першої світової війни і до сьогодні) свідчать про позитивну і стабілізуючу роль останніх. Як вже зазначалося, в Україні Конституційний Суд виконував і виконує позитивну роль, хоча в його діяльності були і помилки, особливо на етапі становлення.

6. Конституція України базується на ліберальній (можливо, неоліберальній) доктрині, що передбачає наявність: 1) соціальної і правової держави; 2) верховенства права; 3) відповідальності держави перед людиною; 4) захисту і реалізації прав і свобод людини; 5) суверенності народу; 6) поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову тощо.

Невід'ємною складовою такої моделі є наявність органу конституційного нагляду і контролю, які найкращим чином здійснює Конституційний Суд. Ця методологічна, або світоглядна, засада української Конституції мусить діяти в системі: або є всі необхідні елементи, що свідчать про ліберальну платформу Конституції, або ряду елементів немає — тоді вся платформа «тріщить по швах».

Ілюстрацією до попередньої тези може бути ставлення політикуму до частини другої статті 5 Конституції України, яка передбачає, що носієм суверенітету і джерелом влади є народ, який здійснює владу безпосередньо, через органи держави та місцевого самоврядування, та до частини першої статті 8 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

На словах підтримується і перше, і друге. Але варто дійти до реалізації народом суверенітету через референдум, як починають згадувати референдуми, проведені нацистами в 30-ті роки, або референдуми в Африці чи Латинській Америці, маючи на увазі, що народ ще «незрілий», що йому потрібні поводири і що краще за нього прийматимуть рішення так звані народні представники, тобто депутати різних рівнів. Причини такого підходу зрозумілі. Хто хоче ділитися владою?

Єдиний орган в Україні, що може відстояти суверенітет народу та верховенство права не словом, а ділом, — це Конституційний Суд. В одному з останніх рішень щодо можливості прийняття Конституції України на референдумі він це підтвердив. Тому спроби ревізії його статусу і функцій не відповідають ні положенням чинної Конституції України, ні світогляду і менталітету українського народу, ні історичній традиції, ні правовій культурі, що нині формується в Україні.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Д. ПУЛБЕРЕ,

Голова Конституційного Суду Республіки Молдова

Стабільність суспільства й правової держави істотно залежить від ступеня гарантування в Конституції як прав і свобод людини, так і реальної рівноваги гілок державної влади.

Історія свідчить, що відсутність або неефективність конституційних положень несприятливо позначаються на розвитку суспільства. Тому конституційні механізми мають бути нейтральними стосовно кон'юнктурних обставин, однак ця нейтральність не повинна обмежувати захист основних прав і свобод людини, закріплених у Конституції Республіки Молдова та в міжнародних договорах, до яких приєдналася Республіка Молдова.

У ході обговорення питань щодо введення конституційного контролю Парламент Республіки Молдова віддав перевагу ідеї створення Конституційного Суду — спеціалізованого органу конституційної юрисдикції. Така система не зачіпає ні принципу суверенності Парламенту, ні принципу поділу влади у державі.

Конституційний Суд Республіки Молдова, один із наймолодших інститутів конституційної юрисдикції в Європі, розпочав свою діяльність 23 лютого 1995 року. Як єдиний орган конституційної юрисдикції в Республіці Молдова Конституційний Суд незалежний від жодної іншої публічної влади й підкоряється лише Конституції, гарантує верховенство Конституції, забезпечує дотримання принципу поділу державної влади та взаємну відповідальність держави й громадянина.

Порядок організації й діяльності Конституційного Суду визначений у частині другій статті 134 Конституції Республіки Молдова¹ і частині другій статті 1 Закону про Конституційний Суд². Конституційний Суд самостійно встановлює межі своєї компетенції.

Конституційний Суд перебуває поза судовою владою.

Незважаючи на те, що судді Конституційного Суду призначаються трьома органами влади (Парламентом, Урядом і Вищою радою магістратури), на здійснюваній ними діяльності це не позначається. Приступивши до виконання своїх повноважень у Конституційному Суді, судді не підкоряються органам, що їх призначили. Підтверджен-

¹ Конституція Республіки Молдова, прийнята 29 липня 1994 р. (набула чинності 27 серпня 1994 р.) — М. О. — № 1. — 1994.

² Закон Республіки Молдова про Конституційний Суд від 13 грудня 1994 р. № 317-XIII (набув чинності 7 лютого 1995 р.) — М. О. — 1995. — № 8. — Ст. 86.

ням цього є той факт, що суддям заборонено бути в політичних партіях (стаття 11 Закону про Конституційний Суд).

З погляду конституційного права, верховенство конституційних норм стосовно будь-яких інших існуючих у державі законодавчих положень, так само, як і моральна, політична, правова пріоритетність конституційних принципів, передбачають здійснення контролю конституційності законів і його організацію на ефективній основі³.

Визнавши конституційними або неконституційними закон або будь-який інший акт чи його положення, Конституційний Суд неодноразово констатував їхню відповідність чи невідповідність загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, Загальній декларації прав людини, Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також пактам і договорам, однією зі сторін яких є Республіка Молдова. У Постанові від 14 жовтня 1999 року № 55 про тлумачення деяких положень статті 4 Конституції Республіки Молдова Конституційний Суд зазначив, що, керуючись теорією і практикою міжнародного права, під його загально визнаними принципами й нормами треба розуміти принципи й норми міжнародного права, які є загальними й універсальними. Загально визнані норми й принципи міжнародного права є обов'язковими для Республіки Молдова тією мірою, якою вона дала згоду на їх виконання.

У цьому контексті чітко простежується тенденція співвіднесення юрисдикції Конституційного Суду з практикою Європейського суду з прав людини. Разом з тим, визнавши конституційність або неконституційність певної норми, навівши як додатковий аргумент положення Конвенції і практику Європейського суду, Конституційний Суд Молдови орієнтує нормотворчий процес і судову практику на сучасне тлумачення прав і свобод, закріплених у Конвенції і додаткових до неї протоколах.

Відсутність дієвого механізму конституційної юрисдикції для захисту будь-якої особи, чії права і свободи, встановлені Конституцією і Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, обмежені, негативно позначається на національних засобах захисту цих прав.

Впровадження інституту індивідуальної конституційної скарги в нашій країні неминуче. Враховуючи, що Європейський суд прийняв велику кількість рішень проти Молдови, введення конституційної скарги стало для нас надзвичайно актуальним.

У випадку, якщо сучасна національна система не створить механізм для захисту прав і свобод людини шляхом введення на конституційно-

³ Дужулеску В. Юридичний захист прав людини. – Бухарест: Lumina Lex, 1994. – С. 153.

му рівні конституційної скарги, що надасть особі доступ до конституційної юрисдикції, Конституційний Суд залишиться правовим механізмом, доступним тільки політикам. Вважаю, що надмірно складні питання, які виникають у зв'язку з необхідністю захисту прав і свобод людини, треба вирішувати всередині країни.

Введення конституційної скарги в Республіці Молдова не буде перешкодою для звернення громадян до Європейського суду з прав людини. Адже основна умова для налагодженого функціонування Європейського суду – це ефективність національних систем оскарження.

Кінець ХХ і перші роки ХХІ століття позначені для Європи прагненням до розширення застосування індивідуальної конституційної скарги. Нині залишилося зовсім небагато країн, які затвердили централізовану систему конституційного контролю, але не впровадили індивідуальну скаргу.

Реальна гарантія конституційних прав і свобод людини закріплена в частині першій статті 20 Конституції Республіки Молдова, згідно з якою будь-яка особа має право на ефективне відновлення в правах компетентними судами у випадку порушення її прав, свобод і законних інтересів.

Отже, кожна особа вправі звернутися до судової інстанції за захистом своїх конституційних прав і свобод. Вільний доступ до правосуддя включає й вільний доступ до конституційного правосуддя. Надання можливості звернутися до Конституційного Суду, застосування спеціальної процедури розгляду конституційних спорів істотно підвищать рівень захисту прав і основних свобод. Однак доступ до конституційного правосуддя поставлено у певні рамки, його здійснення можливе тільки через суб'єктів, наділених правом звернення відповідно до закону.

Згідно зі статтею 25 Закону про Конституційний Суд і статтею 38 Кодексу конституційної юрисдикції в Республіці Молдова правом звернення до Конституційного Суду наділені: Президент Республіки Молдова, Уряд, Міністр юстиції, Вища судова палата, Економічний суд, Генеральний прокурор, депутат Парламенту, парламентська фракція, парламентський адвокат, Народні збори Гагаузії.

Конституційний Суд Республіки Молдова 16 грудня 2004 року дав позитивний висновок щодо проекту конституційного закону про надання права звернення до Конституційного Суду громадянам. Цей проект закону було відкладено Парламентом. Стосовно нього деякі автори висловили думку про доцільність зміни статті 25 Закону про Конституційний Суд і статті 8 Кодексу конституційної юрисдикції шляхом внесення до переліку суб'єктів права на звернення фізичних і юридичних осіб, судових інстанцій усіх рівнів.

Вважається, що звернення до Конституційного Суду останніх є ефективнішим, ніж звернення громадян, які вичерпали всі можливості

оскарження, оскільки у разі виняткового випадку неконституційності кожен учасник процесу може звернутися на будь-якому етапі розгляду справи. Однак громадяни можуть звернутися до Конституційного Суду після вичерпання всіх шляхів оскарження, що призведе до затягування процесу вирішення справи.

Наділення громадян правом звернення до Конституційного Суду нарівні з Президентом країни, депутатами й Урядом стало б важливим кроком у становленні Республіки Молдова як правової, демократичної держави, в якій права і свободи людини є пріоритетними.

У пункті «g» частини першої статті 135 Конституції Республіки Молдова встановлено, що особа може звернутися до Конституційного Суду через судову інстанцію і Вищу судову палату у разі виняткового випадку неконституційності.

Відповідно до існуючого порядку в нашій судовій системі судова інстанція звертається до Вищої судової палати з приводу виняткового випадку неконституційності. Пленум Вищої судової палати, не висловлюючись з цього питання, подає запит до Конституційного Суду. Таким чином, Вища судова палата в будь-якому разі звертається до Конституційного Суду, і це, на нашу думку, правильна позиція, оскільки інакше ця інстанція підміняла б Конституційний Суд, висловлюючись з приводу конституційності чи неконституційності закону або норми, що оспорується.

Звідси випливає, що винятковий випадок неконституційності є процедурним засобом доступу громадянина до конституційного контролю законів. Поліпшення процедури вирішення такого випадку вписується в загальний процес розвитку конституційної демократії й утвердження правової держави.

Кримінально-процесуальний і Цивільно-процесуальний кодекси Республіки Молдова передбачають право судових інстанцій на пряме звернення до Конституційного Суду з приводу виняткового випадку неконституційності.

На жаль, вони не можуть скористатися цим правом, оскільки Конституція не була переглянута в цьому сенсі.

Тобто якщо акти, прийняті законодавчими й виконавчими органами, можуть бути оскаржені в Конституційному Суді у разі порушення основних прав і свобод людини, то рішення судових інстанцій, які суперечать нормам Вищого закону, не можуть бути оскаржені в Конституційному Суді. У такому разі громадянин змушений звертатися до Європейського суду, який розглядає скаргу на предмет відповідності Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а не Конституції Республіки Молдова.

Треба зазначити, що ініціатива надання громадянам права на звернення до Конституційного Суду з'явилася кілька років тому — тоді вона

була визнана передчасною. Вважаємо, що її варто висунути знову й удосконалити, адже це дозволить позбавити громадян необхідності звертатися до Європейського суду.

Оскільки в Республіці Молдова, на жаль, сторони, які найбільше зацікавлені в тому, щоб норми законів за своїм змістом відповідали Конституції й Конвенції, не мають права звертатися до Конституційного Суду, то важлива роль щодо ініціювання контролю конституційності норм на відповідність Конституції в процесі розгляду цивільних справ належить згідно з законом судовим інстанціям.

Стосовно рішень, прийнятих судовими інстанціями, очевидно, що внутрішні шляхи оскарження можуть бути використані тільки в межах судових інстанцій, створених відповідно до положень статей 114 і 115 Конституції. Отже, і остаточне внутрішнє рішення має належати одній із зазначених інстанцій.

Якщо положення статті 114 Конституції протлумачити у взаємозв'язку з положеннями частини третьої статті 115, відповідно до якої «створення надзвичайних судів заборонено», Конституційний Суд не може розглядатися як інстанція, створена *ad hoc*, натомість як інститут з особливим конституційним статусом, наділений найважливішим повноваженням — бути на сторожі дотримання прав і основних свобод.

Впровадження конституційної скарги громадян як субсидіарний шлях оскарження треба вважати позитивним кроком. Чинними конституційними нормами Конституційний Суд наділений особливим статусом, до його повноважень належить і забезпечення реалізації принципу поділу влади в державі. Оскільки стаття 114 Конституції Республіки Молдова передбачає, що «правосуддя здійснюється іменем закону тільки судовими інстанціями», впровадження індивідуальної скарги громадян надало б Суду характеру інституту юрисдикційного рівня, зарахувавши до органів судової влади.

Здійснюючи свою діяльність, Конституційний Суд зробив внесок у встановлення багатомасштабності цивільних прав, у з'ясування відповідності деяких законів Конституції в частині дотримання основних прав.

Оскільки права людини проголошені й гарантовані Конституцією, а потім конкретизовані в законах, забезпечення відповідності законів Конституції в правовій державі є необхідністю, що сприяє дотриманню людських цінностей.

ВЗАЄМОДІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ І СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ У ПИТАННЯХ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Я. МАЧУЖАК,

суддя Конституційного Суду України

Відповідно до статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства.

У статті 147 Конституції України визначено, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Відповідно до статті 149 Конституції України на суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 Конституції, та вимоги щодо несумісності, визначені в частині другій статті 127. Наведені положення Конституції України, з одного боку, переконливо свідчать про належність Конституційного Суду України до судової гілки влади, а з іншого — розділ XII Конституції України, присвячений винятково Конституційному Суду України, настановлює на певні роздуми. Сумнівність попереднього висновку зростатиме й після аналізу статті 150 Конституції України, в якій визначено повноваження Конституційного Суду. Важко не помітити різницю в завданнях судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду, коли перші, відправляючи правосуддя, у буквальному розумінні слова застосовують закони, а Конституційний Суд — оцінює їх, вирішуючи питання про відповідність Конституції (конституційність) законів (інших правових актів), і за своїми повноваженнями ніби стоїть над законодавцем, адже, виступаючи в ролі «негативного законодавця», може визнати закон неконституційним, що має наслідком втрату його чинності.

Таким чином, дійсно, можна говорити про дуалізм судової системи України, закладений у частині третій статті 124 Конституції України, а так само і про двоякий правовий статус Конституційного Суду України, який здійснює і правосуддя, і конституційний контроль водночас.

Проте слово «контроль» у цьому разі не слід ототожнювати з контролем як методом управління. Конституційний Суд України безпосередньо не контролює діяльність жодного іншого державного органу, це не є ні завданням, ні організаційно-правовою формою його діяльності. Також не існує відносин субординації між Конституційним Судом і судами загальної юрисдикції.

За визначеним Конституцією України правовим статусом Конституційного Суду України йому як єдиному органу конституційної юрисдикції відведено особливу роль у гарантуванні верховенства Конституції, прав і свобод людини і громадянина, збереженні конституційного принципу поділу влади й утвердженні принципу верховенства права, що дає підстави розглядати Конституційний Суд як спеціальний судовий орган, статус якого суттєво відрізняється від статусу судів загальної юрисдикції.

Однак діяльність судів обох юрисдикцій підпорядкована єдиній меті — захисту прав і свобод людини. Адже однією з центральних функцій Конституційного Суду України в системі правової охорони Конституції України є захист прав і свобод людини і громадянина. Так само і суди загальної юрисдикції мають своїм основним завданням при здійсненні правосуддя на засадах верховенства права забезпечувати захист гарантованих Конституцією України та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави (стаття 2 Закону України «Про судустрій України»).

Таким чином, взаємодія судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України у питаннях захисту прав і свобод людини і громадянина є важливою складовою діяльності цих судових органів, завдяки реальному поєднанню їх зусиль відбувається утвердження нашої держави як демократичної, правової і соціальної.

Оскільки права і свободи людини і громадянина насамперед визначаються Конституцією України і становлять її невід'ємну частину, Конституційний Суд, діючи у процесі конституційного провадження на засадах верховенства права і Конституції України, здійснює захист прав і свобод людини і громадянина шляхом визнання законів, інших правових актів такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), через офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Специфічність Конституційного Суду України як судового органу полягає в особливостях вирішення ним правових спорів, що мають конституційно-правову природу. Всі правові спори, які вирішуються Конституційним Судом, мають таку відмінну ознаку, як публічно-правовий характер і стосуються засад конституційного ладу України, народовладдя і державного суверенітету, обсягу та змісту прав і свобод людини і громадянина, повноважень органів державної влади, тобто всього комплексу правовідносин, урегульованих Конституцією України.

Відмінність юрисдикції Конституційного Суду і судів загальної юрисдикції обумовлює розмежування їх компетенції у вирішенні правових спорів. Питання щодо законності актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самовря-

дування, що віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції, не належать до повноважень Конституційного Суду України.

При розмежуванні його повноважень та повноваження судів загальної юрисдикції слід враховувати й те, що компетенція загального суду — це здебільшого встановлення факту, а Конституційний Суд є судом права. Норма статті 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» присвячена саме цьому питанню. Однак досить стислий її зміст надає Конституційному Суду можливість при розгляді конкретних справ формулювати свої правові позиції щодо визначення меж повноважень судових органів обох юрисдикцій.

Незважаючи на те, що Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції є самостійними у здійсненні своїх повноважень, в аспекті захисту прав і свобод людини між ними існують організаційно-правові (процесуальні) форми взаємодії, серед яких можна виділити:

— розгляд конституційних звернень громадян щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України, підставою для яких є неоднозначне застосування положень Конституції України або законів судами загальної юрисдикції, іншими органами державної влади;

— звернення Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України законів України у разі виникнення у процесі загального судочинства спору щодо конституційності норми закону, яка застосовується судом;

— звернення Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України;

— преюдиціальність рішень Конституційного Суду при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта (стаття 74 Закону України «Про Конституційний Суд України»).

Крім того, Конституційний Суд України може брати до уваги правозастосовчу практику судів загальної юрисдикції при розгляді питання щодо відкриття конституційного провадження у справі та при прийнятті власних рішень. Хоча Конституційний Суд України не має права в будь-якій формі втручатися в судочинство загальних судів, але в разі необхідності може на підставі статті 19 Закону України «Про Конституційний Суд України» витребувати необхідні документи, матеріали, інформацію від них.

Захист та поновлення порушених прав і свобод людини і громадянина у конкретних правових суперечках здійснюється переважно судами загальної юрисдикції, які, керуючись положеннями статті 8 Конституції України, можуть застосовувати норми Основного Закону держави як норми прямої дії.

Про це, зокрема, свідчать положення частини четвертої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими у разі

невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

Про застосування судами загальної юрисдикції норм Конституції України йдеться у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року № 9.

У роз'ясненнях вищих спеціалізованих судів, зокрема, йдеться і про те, що при вирішенні конкретних справ суди мають керуватися рішеннями Конституційного Суду, які стосуються прав і свобод людини і громадянина, зокрема права власності, здійснення підприємницької, господарської та інвестиційної діяльності тощо.

Конституційний Суд України відіграє надзвичайно важливу роль у гарантуванні прав і свобод людини у нашій державі. Повноваження Конституційного Суду щодо тлумачення Конституції та законів України є прямим засобом захисту прав і свобод людини і громадянина, і в цьому полягає їх цінність. Тому важко погодитися з висловлюваною в науці думкою про сумнівність таких повноважень органу конституційної юрисдикції і твердженнями про те, що лише законодавчий орган може тлумачити прийняті ним правові акти.

За час діяльності Конституційним Судом щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України прийнято близько 100 рішень, з них третина — за зверненнями громадян та юридичних осіб. За цей час до Конституційного Суду надійшло майже 30 тисяч звернень громадян щодо захисту порушених конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Так, через офіційну інтерпретацію норм Конституції України Конституційний Суд у своїх рішеннях конкретизував такі права і свободи громадян, як право мирних зібрань, мітингів, походів і демонстрацій, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, право на освіту, право на судовий захист, право на правову допомогу тощо, чим забезпечив не лише однакове застосування судами загальної юрисдикції та іншими органами держави положень Конституції України, але й сприяв практичній реалізації громадянами своїх прав.

В Україні конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. У процесі розгляду конституційних звернень Конституційний Суд утримується від встановлення і дослідження фактичних обставин у справах, які розглядаються судами загальної юрисдикції або іншими органами державної влади.

На окрему увагу заслуговує практика Конституційного Суду щодо забезпечення гарантованого Конституцією України права на судовий захист.

У своїх рішеннях від 25 листопада 1997 року № 6-зп (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) та від 25 грудня 1997 року № 9-зп (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) Конституційний Суд підтвердив гарантований Конституцією України захист прав і свобод у судовому порядку, зазначивши, що громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вони вважають, що такі рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

У Рішенні від 1 жовтня 1998 року № 13-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 1 статті 14 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про підсудність спорів Вищому арбітражному суду України) Конституційний Суд зазначив, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання згідно з частиною другою статті 124 Конституції України, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 23 травня 2001 року № 6-рп у справі щодо конституційності статті 248³ Цивільного процесуального кодексу України шляхом системного тлумачення положень частини другої статті 124 та частин першої, другої статті 55 Конституції України дійшов висновку про підвідомчість судам загальної юрисдикції будь-яких звернень фізичних осіб щодо захисту їх прав і свобод.

Забезпеченню права на судовий захист щодо касаційного оскарження рішення загального суду присвячене і нещодавнє Рішення Конституційного Суду України від 11 грудня 2007 року № 11-рп у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Б. П. щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України. У цьому Рішенні надане офіційне тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України щодо підсудності судам касаційної інстанції перевірки рішень місцевих та апеляційних судів щодо постанов про відмову в порушенні кримінальної справи, за винятком випадків, встановлених законом.

Визначальним у захисті прав і свобод громадянина є здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом.

В цьому аспекті слід особливо виділити правові позиції Конституційного Суду України у рішеннях щодо реалізації встановлених Конституцією України і законами України гарантій незалежності судів і суддів.

Так, у Рішенні від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 (справа про запити народних депутатів) Конституційний Суд визнав, що звернення народного депутата України з вимогою або пропозицією до судів, голів судів саме з питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах є неприпустимим.

Рішенням від 1 грудня 2004 року № 19-рп у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу Конституційний Суд дав офіційне тлумачення таких конституційних категорій, як «незалежність суддів» та «недоторканність суддів». У цьому ж Рішенні роз'яснено зміст положення частини другої статті 126 Конституції України щодо заборони у будь-який спосіб впливу на суддів.

У Рішенні від 24 червня 1999 року № 6-рп/99 Конституційний Суд наголосив, що встановлений у частині першій статті 130 Конституції України обов'язок держави забезпечувати належні умови для функціонування судів і діяльності суддів є однією з конституційних гарантій незалежності суддів.

Розмежування компетенції між судовими органами визначає місце кожного з них в єдиній системі судової влади, що істотно впливає на характер взаємодії цих судів, сприяє ефективності захисту прав і свобод людини і громадянина. З цього приводу слід відзначити, що Конституційний Суд України в процесі перевірки на відповідність Конституції України положень деяких законів, в основному процесуальних кодексів, неодноразово вирішував питання, пов'язані з компетенцією судів загальної юрисдикції. Це, зокрема, Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп у справі про розгляд судом у порядку кримінального судочинства постанов слідчого та прокурора про порушення кримінальної справи щодо певної особи; Рішення від 23 травня 2001 року № 6-рп щодо конституційності статті 248³ Цивільного процесуального кодексу України, в якому Конституційний Суд визнав підвідомчість судам загальної юрисдикції скарг на акти, що стосуються забезпечення обороноздатності держави, державної безпеки, збереження державної, військової і службової таємниці, якщо ними порушуються права і свободи громадян, і тим самим надав перевагу захисту прав і свобод людини і громадянина над інтересами держави.

Розмежування повноважень Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції визначено у Рішенні від 8 травня 2002 року № 8-рп/2002 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або

звільнення посадових осіб). У ньому Конституційний Суд дійшов висновку, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить відповідно до їх повноважень вирішення правових питань, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124 Конституції України), та роз'яснив, що перевірка зазначених актів щодо їх законності належить до компетенції судів загальної юрисдикції, а щодо їх конституційності — Конституційному Суду України.

Наведені й інші прийняті Конституційним Судом України рішення свідчать, що Конституційний Суд шляхом тлумачення норм Конституції України та законів України не лише безпосередньо здійснює судовий захист прав і свобод людини і громадянина, а й сприяє ефективній діяльності судів загальної юрисдикції у цих питаннях та впливає на стан правопорядку в державі.

Для реалізації громадянами права на звернення до Конституційного Суду є необхідним доведення відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» підстави щодо неоднозначного застосування положень Конституції України або законів судами, іншими органами державної влади. Лише за наявності такої підстави за зверненнями громадян Конституційним Судом відкривається конституційне провадження і дається офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

Однак у статті 94 Закону не розкрито зміст словосполучення «неоднозначне застосування положень Конституції України або законів судами, іншими органами державної влади». Крім того, у Законі також не зазначено, на якому рівні судів загальної юрисдикції — першої, апеляційної чи касаційної інстанцій — має виникнути неоднозначне застосування положень Конституції України або законів, щоб бути достатньою підставою для звернення громадян до Конституційного Суду, як і не визначено саме поняття «застосування».

Відсутність законодавчого визначення поняття неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України є прогалиною у законодавстві, що не сприяє однаково розумінню цього положення Закону громадянами та юридичними особами і в більшості випадків є причиною надходження до Конституційного Суду України необґрунтованих звернень, які залишаються без задоволення. Це питання вирішується у процесі розгляду кожної конкретної справи з урахуванням напрацьованої Конституційним Судом практики.

Крім того, Закон, покладаючи на громадянина обов'язок доведення наявності неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України, значно ускладнює процедуру звернення громадян до Конституційного Суду України.

Як видається, закріплення законодавцем такої обов'язкової підстави для конституційного звернення є перешкодою ефективному захисту громадянином своїх прав і свобод у Конституційному Суді України, оскільки громадянин має право звернутися до Конституційного Суду лише з питань офіційного тлумачення Конституції та законів України.

На жаль, існуючий конституційно-правовий порядок з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів у разі порушення чи обмеження ними конституційних прав і свобод не передбачає звернення до Конституційного Суду громадянина, який відповідно до Конституції України є найвищою соціальною цінністю в державі та має право захищати свої права і свободи будь-якими не забороненими законом засобами (статті 3, 55 Конституції України). Таке право надане Президенту України, не менш як 45 народним депутатам України, Верховному Суду України (єдиному серед усіх судів загальної юрисдикції), Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, Верховній Раді Автономної Республіки Крим.

Проте у поданнях цих суб'єктів права не завжди порушуються питання прав і свобод громадян, значна їх частина стосується компетенційних спорів, нерідко подання обґрунтовуються з огляду на загальні суспільні інтереси та правовідносини. Отже, якщо влада не поділяє правової позиції громадянина, то це є перепорою для того, щоб скарга на закон, який обмежує чи скасовує права і свободи людини і громадянина, набула відповідної підтримки і стала предметом розгляду по суті в Конституційному Суді. Дуже мало подань і звернень щодо порушених прав громадян надходить від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. У такому разі виникає проблема реального здійснення принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, передбаченого у статті 3 Конституції України.

Тому актуальним є питання вдосконалення існуючого порядку звернення громадян до Конституційного Суду або надання громадянам права на конституційну скаргу.

Важливою формою безпосередньої взаємодії Конституційного Суду із судами загальної юрисдикції є наділення Верховного Суду України повноваженням звертатися до Конституційного Суду України з поданнями щодо конституційності законів та інших правових актів, які застосовуються судами загальної юрисдикції при вирішенні конкретних питань (частина перша статті 150 Конституції України). Водночас закріплення у Конституції України переліку актів, конституційність яких може перевірятися Конституційним Судом за поданням Верховного Суду України, є розмежуванням юрисдикції між Конституційним Судом та загальними судами.

Відповідно до чинного законодавства у разі виникнення в процесі загального судочинства суперечки щодо конституційності норми зако-

ну лише Верховний Суд України повноважний звернутися до Конституційного Суду з відповідним поданням. Так, згідно з частиною п'ятою статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України у разі виникнення у суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

Це повноваження Верховного Суду передбачене статтею 55 Закону України «Про судоустрій України» і реалізується Пленумом Верховного Суду України, який приймає рішення про звернення до Конституційного Суду України з питань конституційності законів та інших правових актів.

Як постановив Пленум Верховного Суду України, у разі невизначеності в питанні, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України. Таке рішення може бути прийнято судами різних інстанцій на будь-якій стадії розгляду справи.

Як видається на перший погляд, ця форма взаємодії судів обох юрисдикцій є найбільш дієвою, однак слід констатувати, що Верховний Суд України не повною мірою використовує надане Конституцією повноваження.

За час своєї діяльності Конституційний Суд України прийняв 11 рішень за конституційними поданнями Верховного Суду України, з них більшість — шість — стосувалася питань фінансового забезпечення діяльності судів, одне — конституційності положень Закону України «Про Вищу раду юстиції», два — тлумачення норм законів України і два — конституційності норм законів, які застосовувалися судами у процесі загального судочинства, а саме статті 69 Кримінального кодексу України, статей 120, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України.

Для порівняння, за весь час своєї діяльності Конституційний Суд України за поданнями інших суб'єктів права розглянув питання щодо конституційності положень понад 250 правових актів, з яких повністю або частково неконституційними було визнано 86. Слід також зазначити, що, починаючи з 1997 року, до Конституційного Суду надійшло майже 30 тисяч листів та звернень громадян, переважна більшість з яких стосувалася питань застосування положень чинних законів судами та іншими органами державної влади.

Прийняті за конституційними поданнями Верховного Суду України рішення Конституційного Суду спрямовані на забезпечення незалеж-

ності судів, їх належного фінансування, соціального захисту та пенсійного забезпечення суддів; обсягу повноважень органів державної влади у правовідносинах із судами загальної юрисдикції, гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина в кримінальному судочинстві.

Законодавчо визначений порядок ініціювання судами загальної юрисдикції питання щодо відповідності Конституції України законів України є досить тривалим і, на наш погляд, ускладнює виконання Україною взятого на себе міжнародно-правового зобов'язання щодо гарантування справедливого судового розгляду в межах розумного строку (стаття 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року).

При цьому в Законі України «Про судоустрій України» чітко не визначено порядок звернення судів загальної юрисдикції до Верховного Суду України з питаннями щодо відповідності Конституції України законів України. Відсутність належної законодавчої процедури, організаційні особливості роботи Пленуму Верховного Суду України, періодичність його скликання не дають можливості Верховному Суду України реалізувати ці повноваження оперативно.

Визначення Пленуму Верховного Суду України основною організаційною ланкою в структурі Верховного Суду України щодо прийняття рішення про звернення до Конституційного Суду з питаннями відповідності Конституції України законів України нашою думкою про необхідність спрощення цієї процедури в самому Верховному Суді України, який, зокрема, включає чотири палати та одну колегію як касаційні судові інстанції. Крім того, в структурі Верховного Суду України діє Президія, повноважна вирішувати істотні питання організації діяльності Верховного Суду України.

Практика Конституційного Суду України свідчить, що за зверненнями вищих спеціалізованих судів про тлумачення Конституції та законів України лише щодо незначної кількості з них було відкрито провадження і прийнято рішення.

За відсутності у цих судів повноважень безпосередньо звертатися до Конституційного Суду з питань відповідності Конституції України законів та інших правових актів нерідко практична необхідність офіційного тлумачення обґрунтовується ними посиланням на невідповідність положень законів Конституції України. У таких випадках Конституційний Суд не має підстав для відкриття конституційного провадження у справі. Подібна практика не сприяє покращенню взаємодії Конституційного Суду з судами загальної юрисдикції в питаннях захисту прав і свобод людини.

Іншим важливим аспектом взаємодії Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції є питання визначення преюдиціальності рішення Конституційного Суду при розгляді судами загальної юрис-

дикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта.

Конституцією України передбачено, що рішення Конституційного Суду щодо відповідності законів, інших правових актів Конституції України та офіційного тлумачення Конституції України та законів України є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Преюдиціальність рішень Конституційного Суду України як їх обов'язковість для вирішення справ, що розглядаються судами загальної юрисдикції, є особливістю механізму виконання рішень, який використовується Конституційним Судом України для забезпечення захисту та реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Так, преюдиціальність визнається не за всіма рішеннями Конституційного Суду, а лише стосовно тих, у яких закон (його окремі положення) визнається таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), і які застосовуються судами загальної юрисдикції у вирішенні конкретних правових спорів і впливають на обсяг прав, свобод і обов'язків людини і громадянина та правовий статус юридичних осіб.

За час діяльності Конституційного Суду України про преюдиціальність безпосередньо зазначено лише в трьох рішеннях: від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 (справа щодо стажу наукової роботи), від 3 жовтня 2003 року № 12-рп/2001 (справ про відшкодування шкоди державою) та від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян), що не може свідчити про ефективне використання Конституційним Судом України цього механізму.

У Рішенні щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненням жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9-зп у резолютивній частині Конституційний Суд передбачив, що ухвали судів про відмову у прийнятті позовних заяв громадян про виконання зобов'язань, які виникли у зв'язку з придбанням облігацій Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, та відшкодування моральної шкоди підлягають перегляду в порядку, встановленому Цивільним процесуальним кодексом України. Таке положення резолютивної частини цього Рішення також свідчить про його преюдиціальність для судів загальної юрисдикції.

Преюдиціальність рішень Конституційного Суду знайшла своє відображення і в процесуальному законодавстві України. Так, положеннями Кодексу адміністративного судочинства України та Цивільного процесуального кодексу України визначено підстави для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами, до яких, зокрема, віднесено встановлення Конституційним Судом неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Наведені положення Кодексу адміністративного судочинства України та Цивільного процесуального кодексу України вказують на те, що все ж таки існує вірогідність порушення прав і свобод людини і громадянина через виконання судового рішення, прийнятого на підставі неконституційного закону.

Оскільки така ситуація не відповідає засадам демократичної, соціальної, правової держави, принципу верховенства права і Конституції України, видається перспективним у Конституції України та законах України закріпити положення, яким судам загальної юрисдикції першої та апеляційної інстанції надавалося б право безпосередньо звертатися до Конституційного Суду України з питаннями щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів України, інших правових актів та офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Це прискорить розгляд і вирішення судових спорів, підсилить роль загальних судів у захисті прав і свобод людини та значущість судової гілки влади в системі органів державної влади.

Важливим інструментом у механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні як у правовій державі є міжнародно-правові акти, які підлягають застосуванню судами та іншими органами державної влади. Для аргументації своїх правових позицій Конституційний Суд України у своїх рішеннях використовує та посилається на Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та рішення Європейського суду з прав людини, що стосуються обсягу та змісту прав і свобод людини і громадянина, відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Така практика ґрунтується на положенні частини першої статті 9 Конституції України щодо належності чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, до національного законодавства України, та положеннях Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що для ефективності взаємодії Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції існуючі процесуальні форми потребують законодавчого вдосконалення та подальшого практичного розвитку. Найголовніше у взаємовідносинах судів обох юрисдикцій — це об'єднання та спрямування їхніх зусиль на забезпечення однозначного застосування Конституції України та законів України (єдності правового простору), охорони конституційних цінностей, серед яких права і свободи людини і громадянина є основними і потребують постійного захисту.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

П. КУЦОНІС,

суддя Конституційного Суду Литовської Республіки

Цього року Конституційний Суд Литовської Республіки (далі — Конституційний Суд) відзначатиме своє 15-річчя. Правовою основою створення Конституційного Суду стала Конституція Литовської Республіки (далі — Конституція), прийнята на референдумі 25 жовтня 1992 року, якою (статті 102–108) передбачаються склад, статус і основні функції Конституційного Суду, а також Закон Литовської Республіки «Про Конституційний Суд» від 3 лютого 1993 року, де детально регламентуються компетенція й організаційно — процедурні питання. Конституційний Суд і конституційна юстиція — нове явище в інституційній системі і праві Литви, що не має аналогів. Щоправда, у Конституції Литовської Республіки, яка діяла до Другої світової війни, передбачалося, що закон, який суперечить Конституції, не має юридичної сили в державі, з чого можна зробити висновок, що вже тоді в Литві існували конституційні передумови для виникнення конституційного нагляду. Однак орган конституційного нагляду як такий Конституцією не передбачався, а судам загальної юрисдикції така функція не доручалася.

Місце Конституційного Суду в системі органів державної влади обумовлює його компетенція. Конституційний Суд розглядає і приймає рішення про відповідність законів та інших правових актів Сейму (Парламенту) Конституції, а актів Президента Республіки й Уряду — Конституції або законам (частина перша статті 102, частини перша і друга статті 105 Конституції). Конституційний Суд також дає висновки щодо такого: 1) чи мали місце порушення законів про вибори під час виборів Президента Республіки або членів Сейму; 2) чи дозволяє стан здоров'я Президента Республіки надалі виконувати свої обов'язки; 3) чи не суперечать Конституції міжнародні договори Литовської Республіки; 4) чи суперечать Конституції конкретні дії членів Сейму і державних осіб, щодо яких порушено справу про імпичмент (частина третя статті 105 Конституції).

Здійснюючи зазначені функції, Конституційний Суд закріпився в системі державних органів як самостійний і незалежний представник судової влади. Нині можна сміливо стверджувати, що Конституційний Суд відіграє важливу роль у житті держави і суспільства: вирішуючи конституційні суперечки, він не тільки забезпечує верховенство Конституції та ієрархію правових актів, що впливає з Конституції, здійснює конституційне правосуддя, а й тлумачить Конституцію —

створює офіційну конституційну доктрину. За 15 років свого існування Конституційний Суд накопичив велику юриспруденцію. Створювана ним офіційна конституційна доктрина («жива конституція») постійно розвивається, поповнюється новими положеннями, обов'язковими як для суб'єктів правотворчості, так і для суб'єктів, що застосовують право. Важлива роль конституційної юриспруденції і створеної нею офіційної конституційної доктрини, як відзначив колишній Голова Конституційного Суду професор Е. Курис, обумовила радикальну трансформацію литовського конституційного права, формування нової парадигми (сукупності теоретичних і методологічних передумов, на які спирається конкретне наукове дослідження) конституційного права.

Та обставина, що Конституційний Суд відіграє важливу роль у житті держави, зовсім не означає, що він не зіштовхується або не зіштовхувався з різного роду проблемами, у тому числі й пов'язаними з місцем суду в системі органів державної влади. З огляду на тему конференції обмежимося лише розглядом уже вирішених або успішно розв'язуваних проблем. На мій погляд, найбільш цікавими є проблеми, пов'язані: 1) з індивідуальною конституційною скаргою; 2) зі статусом Конституційного Суду та його місцем у системі органів, що здійснюють державну владу; 3) з виконанням рішень Конституційного Суду.

1. Індивідуальна конституційна скарга. Сьогодні звернутися до Конституційного суду з проханням про розгляд конституційності закону або іншого правового акта можуть: Сейм (Парламент), не менш однієї п'ятої всіх його членів (не менше 29 членів Сейму), Президент Республіки, Уряд і суди, що розглядають конкретні справи (стаття 106 Конституції). Фізичні та юридичні особи права безпосереднього звернення до Конституційного Суду не мають. У зв'язку з цим у суспільстві кілька років тривала дискусія про необхідність надання такої можливості, яка завершилася тільки минулого літа. 4 липня 2007 року Сейм затвердив Концепцію введення інституту індивідуальної конституційної скарги, у якій визначена сама його модель і передбачені основні етапи введення згаданого інституту. Затверджено таку модель інституту індивідуальної конституційної скарги: фізична або юридична особа, конституційні права і свободи якої порушено, вичерпавши всі засоби правового захисту, може подати конституційну скаргу на закон або інший правовий акт Сейму (або його частину), правовий акт (або його частину) Президента або Уряду Республіки, на підставі якого було прийнято рішення, що обмежує конкретні конституційні права і свободи. Запровадження цього інституту вимагає внесення змін до Конституції, Закону про Конституційний Суд і процесуальні закони: закон про адміністративне судочинство, цивільно-процесуальний і кримінально-процесуальний кодекси. Завершення правової реформи й організаційних заходів, пов'яза-

них із введенням інституту індивідуальної конституційної скарги, передбачено на друге півріччя 2009 року.

2. Статус Конституційного Суду. У частині третій статті 1 Закону про Конституційний Суд передбачено, що Конституційний Суд є самостійним і незалежним органом, який здійснює судову владу. З першого погляду видається, що ця норма, у сукупності з нормою Конституції, що передбачає компетенцію Конституційного Суду, ясно і точно визначає його статус і місце в системі органів державної влади. Однак група членів Сейму поставила під сумнів конституційність цієї норми і звернулася до Конституційного Суду з проханням встановити: чи не суперечить вона частинам першій і другій статті 5 (державну владу в Литві здійснює Сейм, Президент Республіки та Уряд, Суд (частина перша), повноваження влади обмежує Конституція (частина друга), частині першій статті 111 (перераховані суди загальної компетенції) Конституції. Основним мотивом звернення стало те, що Конституційному Суду в Конституції присвячена глава VIII, а суду як такому — глава IX, з чого, на думку заявника (групи членів Сейму), випливає, що Конституційний Суд не є судом і не здійснює державну владу. На думку професора Е. Куриса, такі міркування мають глибший зміст: якщо Конституційний суд не має владних повноважень, він не може піднятися над владою і його рішення не можуть бути остаточними й обов'язковими. Отже, вони можуть бути оскаржені, що у свою чергу означає наявність можливості контролю діяльності Конституційного Суду, втрату ним незалежності і необхідності свого існування.

Розглянувши справу, Конституційний Суд у своїй Постанові від 6 червня 2006 року роз'яснив, що припущення заявника щодо того, що Конституційний Суд не є судом і не здійснює державну владу, цілком не відповідає розумінню влади і передбаченим Конституцією повноваженням Конституційного Суду. Конституційний Суд не може не бути органом, який здійснює державну владу, через те, що: 1) відповідно до Конституції, Конституційний Суд має право визнати такими, що не відповідають Конституції, правові акти інших органів, які здійснюють державну владу, — Сейму, Президента Республіки, Уряду, і скасувати їх законну силу; 2) тільки Конституційний Суд має конституційні повноваження офіційно тлумачити Конституцію — представляти розуміння положень Конституції, що є обов'язковим для всіх правотворчих і правозастосовчих інституцій, у тому числі й для Сейму — представника народу.

3. Виконання рішень Конституційного Суду. Правовою основою виконання рішень Конституційного Суду є стаття 107 Конституції: закон (його частина), інший правовий акт Сейму (його частина), акт Президента Республіки, акт Уряду (його частина) не можуть застосовуватися з дня офіційного оприлюднення рішення Конституційного Суду про

невідповідність акта (його частини) Конституції (частина перша); рішення Конституційного Суду з питань, віднесених Конституцією до його компетенції, є остаточними й оскарженню не підлягають (частина друга); на підставі висновків Конституційного Суду остаточні рішення приймаються Сеймом (частина третя). Порядок виконання постанов Конституційного Суду деталізується у статті 72 Закону про Конституційний Суд: постанови Конституційного Суду мають чинність закону і є обов'язковими для всіх інституцій влади, судів, усіх підприємств, установ і організацій, посадових осіб і громадян (частина друга); усі інституції держави та їх посадові особи повинні скасувати прийняті ними підзаконні акти та їх положення, засновані актом, визнаним неконституційним (частина третя); не повинні здійснюватися рішення, засновані актом, визнаним неконституційним, якщо такі рішення не були виконані до прийняття постанови Конституційного Суду (частина четверта); законна сила постанови Конституційного Суду, якою акт визнається неконституційним, не може бути подолана прийняттям повторного акта або його частини (частина п'ята).

Очевидно, найбільші проблеми пов'язані з виконанням постанов Конституційного суду, якими правові акти (або їх частини) визнаються неконституційними. Можна виділити два аспекти виконання таких постанов: 1) обов'язок правотворчих інституцій привести визнаний неконституційним правовий акт у відповідність до Конституції; 2) заповнення прогалин у праві, поки правомочна інституція визнана неконституційним правове регулювання приведе у відповідність до Конституції.

Ні в Конституції, ні в Законі про Конституційний Суд немає прямої вказівки на те, що інституція, яка прийняла визнаний неконституційним правовий акт (або його частину), зобов'язана скасувати його і привести правове регулювання у відповідність до Конституції. Однак такий обов'язок випливає з положення частини першої статті 107 Конституції про те, що визнані такими, що суперечать Конституції, нормативні акти (або їх частини) «не можуть застосовуватися». Акт, визнаний неконституційним, втрачає юридичну силу, і відповідні відносини залишаються без належного правового регулювання, і, відповідно, утворюється прогалина у праві. Конституційний Суд своїм рішенням від 8 серпня 2006 року роз'яснив, що, якщо Конституційний Суд визнав будь-який правовий акт неконституційним, відповідний суб'єкт правотворчості зобов'язаний визнати його нечинним або змінити так, щоб нове правове регулювання не суперечило Конституції.

Слід зазначити, що Сейм Литви має безпосередній, передбачений законом, обов'язок — визнати неконституційним правове регулювання привести у відповідність до Конституції. Так, у статті 181² Статуту Сейму (має силу закону) зазначено, що якщо відповідно до постанови Конституційного Суду закон або інший правовий акт Сейму суперечить Кон-

ституції, то протягом чотирьох місяців з моменту одержання Сеймом постанови Конституційного Суду Комітет права і правопорядку або за його поданням призначений Правлінням інший комітет Сейму або робоча група повинні підготувати і представити на обговорення Сейму проект зміни закону або іншого правового акта Сейму, що суперечать Конституції. Якщо проект складний, Правління Сейму має право продовжити термін його підготовки до 12 місяців. Крім цього, Правління Сейму за поданням Комітету права і правопорядку може запропонувати Уряду підготувати проект необхідного закону (або його частини). Підготовка проектів правових актів контролюється Комітетом права і правопорядку Сейму. При підготовці зазначених проектів необхідно враховувати прогалини правового регулювання, суперечності, інші недоліки правового регулювання, а також аргументи, викладені в постанові Конституційного Суду (частина третя статті 181² Статуту Сейму).

Можна стверджувати, що Сейм, як правило, виконує свій обов'язок змінювати правове регулювання, визнане таким, що суперечить Конституції. Зокрема, постановою Конституційного Суду від 21 вересня 2006 року були визнані такими, що суперечать Конституції, деякі статті Кримінально-процесуального кодексу Литовської Республіки (далі — КПК), які регламентують проголошення вироку або іншого заключного акта суду. У зв'язку з цим Правлінням Сейму була створена робоча група, якій доручено до 1 березня 2007 року підготувати законопроект, що враховує аргументи, викладені в постанові Конституційного Суду. Результатом кропіткої роботи групи став закон про внесення змін до КПК, прийнятий Сеймом 28 червня 2007 року. Однак слід зазначити, що існують і прямо протилежні приклади. Зокрема, Конституційний Суд ще у 2001 році (постанова від 12 липня 2001 року) визнав такими, що суперечать Конституції, деякі положення закону, який регламентує заробітну плату суддів, що і донині не приведені у відповідність до Конституції.

Також важливо підкреслити, що поки компетентна інституція змінить правове регулювання, визнане таким, що суперечить Конституції, суди при розгляді конкретних справ зіштовхуються з певними труднощами. Найчастіше проблеми виникають у випадках, коли без відповідного правового регулювання суспільних відносин неможливо обійтися. Прикладом можуть бути питання, що стосуються соціального забезпечення (пенсії, заробітна плата, соціальне страхування тощо). Конституційне положення про те, що визнані неконституційними правові акти не можуть застосовуватися, не допомагає у вирішенні суперечок щодо конкретних суспільних відносин. Так, тривалий час суди не знали, як діяти в таких випадках і нерідко зверталися до Конституційного Суду за роз'ясненнями. У раніше згаданому рішенні від 8 серпня 2006 року Конституційний Суд зазначив, що суди мають кон-

ституційний обов'язок забезпечувати права, свободи й інші конституційні цінності особи, яка звернулася до суду з приводу порушення її прав і свобод. Конституційний Суд також відзначив, що усунення прогалин у праві — предмет компетенції відповідного суб'єкта правотворчості, однак, як відзначається далі, прогалини у праві, що стосуються правових актів нижчої юридичної сили, певною мірою можна заповнювати, застосовуючи і тлумачачи саме право. Зокрема, це можна робити, використовуючи аналогію, загальні принципи права, правові акти вищої юридичної сили, насамперед — Конституцію. Разом із тим Конституційний Суд підкреслив, що прогалини у праві, що стосуються правових актів нижчої юридичної сили, суди можуть заповнити лише *ad hoc*, тобто (застосовуючи і тлумачачи право) прогалини у праві усуваються лише щодо конкретних суспільних відносин, з приводу яких ведеться суперечка у суді.

Слід зазначити, що саме в такий спосіб і чинять суди, коли зустрічаються з правовим регулюванням, визнаним таким, що суперечить Конституції. Так, після набрання чинності постановою Конституційного Суду, якою були визнані такими, що суперечать Конституції, деякі статті КПК, які регламентують проголошення вироку або іншого заключного акта суду, ці статті не застосовувалися, а вироки проголошувалися з урахуванням висловлених Конституційним Судом аргументів.

Перелік проблем, що стосуються місця Конституційного Суду в системі органів державної влади Литви, не є вичерпним. Переважну частину існуючих і таких, що знову постають, проблем може вирішити, і сьогодні успішно вирішує, сам Конституційний Суд. Разом із тим вирішення деяких із них вимагає зусиль інших органів державної влади, суспільства в цілому. Зокрема, вирішується питання можливості висловлення окремої думки судді Конституційного Суду, оскільки в Законі про Конституційний Суд такий інститут не передбачений. Вже у березні поточного року в Сеймі був зареєстрований проект закону «Про внесення змін і доповнень до Закону про Конституційний Суд, в якому передбачається можливість висловлення окремої думки судді. Очевидно, у недалекому майбутньому зазначений законопроект буде прийнятий Сеймом, оскільки активних, суперечливих і палких дискусій у самому суспільстві та серед юристів зокрема він не викликав.

ЗАКОНОДАВЧІ ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

С. МІЩЕНКО,

народний депутат України, Голова Комітету
Верховної Ради України з питань правової політики

Конституційний Суд як єдиний орган конституційної юрисдикції в сучасній політико-правовій системі України повинен бути гарантом стабільності та розвитку суспільства й держави. Переконали, що завдяки йому гострі політичні суперечки можуть і повинні вирішуватися в конституційному полі, в межах і на підставі права, Конституції та законів України.

У розділі XII Основного Закону визначено правові засади організації і діяльності Конституційного Суду, його специфіку та місце у правовій системі України. Чинний Закон «Про Конституційний Суд України», що визначає організацію, повноваження та порядок його діяльності, прийнято у 1996 році на виконання Конституції. Проте практика роботи Конституційного Суду України (далі — Суд) за останні роки свідчить, що питання незалежності його суддів, їх неупередженості вирішуються законодавством не повною мірою.

Незалежність суддів — це основоположний принцип правосуддя. Ми, фахівці, чудово розуміємо, що незалежність і недоторканність суддів не є особистим привілеєм. Вони мають публічно-правовий характер і спрямовані передусім на безперешкодне виконання суддею своїх професійних обов'язків у здійсненні правосуддя.

Переконали, що у процесі пошуку оптимальних шляхів законодавчого забезпечення незалежності судді треба виходити з того, що поняття «незалежність» має дуалістичну природу і містить як інституціональну, так і функціональну складові.

Перша полягає в тому, що судді не повинні бути залежними від жодної з гілок влади чи Президента; функціональна ж незалежність повинна виявлятися у тому, що судді при здійсненні правосуддя підкоряються виключно Конституції та законам.

Виникає запитання: як на практиці забезпечити незалежність суддів Конституційного Суду?

Вважаю, що принцип призначення суддів повинен бути переглянутий. Насамперед слід скасувати квоти при формуванні суддівського корпусу Конституційного Суду. Судді повинні обиратися спеціальним органом, рівновіддаленим від законодавчої та виконавчої гілок влади. Найголовніше, щоб при обранні суддів не застосовувався «принцип васалітету», який суттєво знижує гарантії незалежності та вносить нестабільність у роботу.

Іншою важливою конституційною гарантією незалежності має бути скасування вікового обмеження перебування на посаді судді Конституційного

Суду. Така практика існує і в деяких країнах Європи, наприклад в Іспанії. Це дозволить сформувати дійсно авторитетний і, щонайголовніше, досвідчений склад Суду та забезпечити безперервність його роботи.

Окремою проблемою є законодавче врегулювання питань звільнення суддів Конституційного Суду. Цей орган самостійно має вирішувати питання звільнення судді з обійманої посади у випадку порушення ним присяги чи надавати згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності. Наприклад, законодавство Німеччини передбачає, що суддя Федерального Конституційного Суду не може бути усунутий з посади, крім як за власним бажанням або за вимогою Федерального Конституційного Суду у випадку постійної нездатності судді виконувати свої обов'язки або вчинення ним негідного вчинку, а також у випадку, коли він грубо порушив свої обов'язки чи засуджений до ув'язнення, що перевищує 6 місяців.

Переконали, що при урахуванні тих чи інших конституційних або законодавчих ініціатив, спрямованих на вдосконалення нормативної бази, завжди треба звертатися до досвіду європейських країн континентального права з концентрованою або змішаною системами судового конституційного контролю, які мають багаті правові традиції і культуру. Адже незалежність та недоторканність суддів конституційних судів гарантується законодавством Німеччини, Іспанії, Франції, Польщі, Італії, Литви та інших країн Європи.

Що ж ми маємо сьогодні у сфері законодавчих ініціатив?

Політичні події останніх років, а також ініціативи щодо реформування Конституційного Суду, які є предметом розгляду Комітету з питань правової політики, свідчать про наявність різних підходів до питань формування суддівського корпусу Конституційного Суду, порядку організації його діяльності та строків розгляду ним справ.

Мушу зазначити, що з власних спостережень я зробив висновок: останніми роками пропонувалися діаметрально протилежні за змістом та наслідками законодавчі ініціативи у сфері правового регулювання діяльності Конституційного Суду, що не сприяло його незалежності.

Цілком погоджуюсь з думкою, що в спеціальному законі про Конституційний Суд обов'язково мають бути норми щодо гарантій суддів на поновлення на посаді, особливо щодо права на оскарження незаконних рішень про звільнення.

Врешті законом має бути чітко врегульовано, що суддя Конституційного Суду вважається звільненим із дня прийняття акта про звільнення його з посади. Практика, коли акту про звільнення судді надається зворотна дія у часі (згадайте укази Президента про скасування указів про призначення суддів Конституційного Суду), суперечить логіці права і повинна бути припинена.

Водночас категорично не погоджуюсь з ідеєю про необхідність внесення до чинного Закону про Конституційний Суд норми щодо можли-

вості скасування рішення про призначення особи суддею Конституційного Суду у разі відмови складення нею присяги або з інших підстав. Постає логічне запитання: якими можуть бути ці, так би мовити, інші підстави, адже особу вже призначено суддею?

Слід пам'ятати, що гарантії незалежності суддів конституційного суду в кожній країні забезпечуються по-різному. Проте Конституційний Суд України як окремий конституційний орган завжди наділений рядом специфічних ознак, що визначають його місце в правовій системі, зокрема:

— це орган правосуддя, який здійснює судочинство (частина третя статті 124 Конституції України);

— має особливу, підкреслюю, виключну компетенцію щодо розгляду конституційних спорів (стаття 147 Конституції України);

— діє на принципах колегіальності, рівноправності суддів, гласності, повного і всебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень (стаття 4 Закону України «Про Конституційний Суд України»);

— ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені (частина друга статті 150 Конституції України).

Таким чином, виключно Конституційний Суд забезпечує верховенство і пряму дію норм Конституції на всій території держави стосовно всіх без винятку суб'єктів права.

У зв'язку з цим хочу зосередити Вашу увагу на визначальній ролі Конституційного Суду України, на який покладено обов'язки створювати право в широкому розумінні, визначати напрям розвитку законодавства, створюючи прецеденти тлумачення Конституції і законів, заповнювати прогалини в праві під час офіційного тлумачення положень Конституції. Також Конституційний Суд повинен розвивати і створювати конституційно-правову доктрину, мотивуючи і обґрунтовуючи прийняття власних рішень.

На завершення своєї доповіді зазначу, що слід доволі обережно ставитися до питання вдосконалення законодавства про Конституційний Суд, особливо під час дискусії про конституційну реформу, щоб не допустити надмірної політизації його діяльності. Адже, вирішуючи суперечки між гілками влади, він є гарантом політичного миру та стабільності в суспільстві і державі, захисником конституційних цінностей і конституційного ладу.

Як Голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики зазначу, що Комітет відкритий для співпраці з удосконалення чинного Закону про Конституційний Суд. Сьогодні ми розглядаємо ряд законопроектів щодо внесення змін до базового Закону; готові підтримати будь-які раціональні ініціативи, а особливо ті, що сприятимуть незалежності, ефективності та стабільності роботи цього Високого Суду.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І АВТОРИТЕТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ

М. САВЕНКО,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, доцент

Конституційна юстиція в сучасний період розвитку загальнолюдських і правових цінностей стала невід'ємним інститутом демократичної, правової держави. Завданням її органів є: забезпечення верховенства і правової охорони Конституції; попередження прийняття нормативних та інших актів, що не відповідають їй; припинення дії неконституційних актів; розв'язання конституційно-правових конфліктів, як правило, між найвищими органами влади. Конституційна юстиція відіграє важливу роль у забезпеченні непорушності прав і свобод людини, стабільності конституційного ладу, функціонування держави і суспільства на конституційних засадах.

Успішне виконання конституційною юстицією покладених на неї завдань та функцій залежить від створення державою належних умов для її діяльності, стану незалежності.

Проблема незалежності конституційної юстиції значною мірою обумовлена рівнем загальної, політичної і правової культури нації, розумінням важливості, ролі і місця цієї інституції. За умов високої культури суспільства щодо незалежності не виникатиме суттєвих проблем і вона не потребуватиме надійного правового закріплення. Однак для країн з невисоким рівнем культури, особливо правової, де тільки розбудовується правова держава, незалежність конституційної юстиції має бути надійно гарантованою, забезпеченою і захищеною.

Незалежність конституційної юстиції ми розглядаємо в широкому сенсі як незалежність її органу та його членів, тобто суддів. Вона полягає у створенні державою належних умов для виконання нею своїх повноважень, зокрема, повного задоволення матеріальних і фінансових потреб, забезпечення нормальної роботи, виключення будь-яких перешкод для діяльності, недопущення різних форм тиску та впливу.

В Україні обов'язок держави із забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, у тому числі й Конституційного Суду України (далі — КСУ), встановлено статтею 130 Конституції України, в якій передбачено порядок фінансування судів, відповідно до якого видатки на утримання судів у Державному бюджеті України визначаються окремим рядком. Це положення є важливою гарантією фінансування КСУ. При цьому словосполучення «належні умови» необхідно розглядати в аспекті міжнародних стандартів незалежності судів і суддів, відповідно до яких держава повинна створити всі

умови для здійснення без будь-яких ускладнень та перешкод правосуддя, зокрема й конституційного, виключити можливість впливу на суди при формуванні фінансових видатків.

Особливість конституційного регулювання не дозволяє в Основному Законі України закріпити весь механізм забезпечення фінансування і належних умов для функціонування судів і діяльності суддів. Конкретизація відповідного конституційного положення має відбуватися на законодавчому рівні. Однак у Законі України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) механізм фінансування КСУ не є чітким і не гарантує належного фінансового його забезпечення. У ньому лише встановлено порядок внесення бюджетного запиту у формі пропозицій щодо обсягу фінансування, які разом із проектом відповідного кошторису подаються Головою КСУ до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України при складанні проекту Державного бюджету України на кожний наступний рік (стаття 31). Згідно зі змістом наведеного положення внесені КСУ пропозиції не є обов'язковими для органів, до яких вони вносяться, що дозволяє останнім на свій розсуд визначати для КСУ розмір видатків з Державного бюджету України. Таким чином, недосконалість правового регулювання порядку фінансування КСУ залишає можливість впливу на нього через механізм виділення коштів з Державного бюджету України. Посиленню матеріальної незалежності КСУ сприятиме внесення змін до Закону. Зокрема, частину першу статті 31 Закону варто доповнити словами «...і здійснюється в повному обсязі» та викласти її в такій редакції: «Фінансування Конституційного Суду України передбачається в Державному бюджеті України окремим рядком і здійснюється в повному обсязі». Частину другу цієї статті доповнити такими словами: «Проект кошторису включається до проекту Закону України про Державний бюджет України без змін. У разі незгоди з ним Кабінет Міністрів України висловлює свої вмотивовані зауваження, які подає до Верховної Ради України. Визначення видатків з Державного бюджету України на утримання КСУ Верховною Радою України здійснюється за участі представника КСУ».

Однією з форм впливу на суддів є проведення масових акцій поблизу будівлі конституційної юстиції, незалежно від їх спрямованості. Тому необхідно на законодавчому рівні встановити заборону на подібні дії у таких місцях.

Безпрецедентними і такими, що взагалі не можуть мати місце в демократичній правовій державі, в якій визнається принцип верховенства права, стали події річної давнини. Нагадаємо, що загострення політичного протистояння у зв'язку з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України Президентом України супроводжувалося різноманітними заходами, спрямованими на унеможливлення розгляду КСУ питання про конституційність відповідного Указу Президента України.

При цьому застосувалися різні форми впливу на суддів, чинилися перешкоди для розв'язання ними ситуації, що склалася, правовими засобами. Коли КСУ розпочав розгляд відповідного подання, політичними силами поблизу його будівлі були організовані багатотисячні акції, які супроводжувалися насильницькими діями. Зокрема, на певний час було заблоковано доступ до будівлі, і судді не могли продовжити розгляд справи. З метою унеможливлення таких, ганебних для цивілізованої держави, форм впливу на суддів, вважаємо за необхідне встановити за них юридичну відповідальність, передбачивши припинення діяльності політичних партій, об'єднань громадян, члени яких брали участь у таких акціях, а також звільнення з посад осіб, причетних до їх організації. Законом необхідно заборонити проведення будь-яких акцій поблизу будівель судів як конституційної, так і загальної юрисдикції.

Належні умови діяльності конституційної юстиції необхідно розглядати не тільки як створення матеріальних умов для роботи суддів. Це поняття охоплює і створення державою досконалої правової бази для здійснення конституційного судочинства, і забезпечення стабільності роботи, розгляду справ із дотриманням розумних строків, створення дієвих правових механізмів виконання нею своїх функцій. Недосконалість правового регулювання діяльності конституційної юстиції не тільки ускладнює, але може і паралізувати її роботу.

Забезпечення належних умов для функціонування конституційної юстиції включає також і формування її складу, яке має відбуватися за умови неухильного додержання встановлених Конституцією України та Законом порядку і строків. Однією з особливостей конституційної юстиції є колегіальність розгляду віднесених до її компетенції питань. Варто зазначити, що як перший, так і нинішній склад КСУ тривалий час працював не у повному складі, з певних причин судді не призначалися вчасно, не могли скласти або не допускалися до складення присяги, з якою пов'язано набуття правосуб'єктності судді КСУ. З жовтня 2005 року у зв'язку зі звільненням значної частини суддів, строк повноважень яких закінчився, і до серпня 2006 року у зв'язку з цим конституційне правосуддя в Україні взагалі не здійснювалося. Законом передбачено, що присяга складається на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України не пізніше як через місяць після призначення особи суддею КСУ. Однак Закон не передбачив правових наслідків порушення строків складення присяги. Тому правова регламентація призначення суддів КСУ і складення ними присяги потребує вдосконалення.

Постає запитання: яким чином це зробити? Пропозиції щодо цього висловлювалися вітчизняними науковцями. Зокрема, якщо відповідний орган у встановлений термін не призначив суддю, його призначає

інший орган¹. Це один із можливих варіантів врегулювання правових наслідків непризначення судді КСУ на посаду у встановлений строк. Однак він не гарантує призначення судді іншим органом. При вирішенні цього питання необхідно виходити з надійності відповідного механізму. Вважаємо, що в разі непризначення судді в установлений строк відповідним органом, його призначення здійснює КСУ. При цьому можна допустити призначення громадянина з тих кандидатів, які вносилися до призначення відповідним органом або за пропозицією органу, який не здійснив призначення. Оскільки органи, які формують КСУ, встановлені Конституцією України, відповідні зміни мають бути внесені і до неї. Для забезпечення ритмічної роботи конституційної юстиції призначення суддів має здійснюватися завчасно — за місяць до закінчення строку повноважень або досягнення суддею граничного віку перебування на посаді. Призначення судді на вакантну посаду може здійснюватися і за наявності інших підстав для дострокового припинення повноважень судді. У разі нескладення суддею присяги в установлений термін не з його вини присяга також повинна складатися на засіданні конституційної юстиції. Водночас мають бути передбачені правові наслідки відмови від складення присяги або нескладення її у встановлений строк без поважних причин. У таких випадках рішення про призначення на посаду судді втрачає чинність.

Незалежність конституційної юстиції прямо пов'язана з незалежністю суддів — системою політичних, соціально-економічних, ідеологічних, правових заходів, що забезпечують самостійне, неупереджене і справедливе розв'язання конституційно-правового конфлікту, вирішення спірного правового питання суддею на своє внутрішнє переконання на підставі Конституції та закону, без будь-якого втручання у здійснення конституційного правосуддя. Зупинимося лише на окремих чинниках, що впливають на незалежність суддів: добір і призначення на посаду, припинення повноважень, соціальне забезпечення.

Незалежність судді має зовнішній і внутрішній прояви. Тому важливо встановити такий механізм формування конституційної юстиції, який найповніше забезпечував би незалежність суддів, призначення на посади висококваліфікованих юристів. Порядок формування органів конституційної юрисдикції в різних країнах має свої особливості, зумовлені певними чинниками. Вважаємо, що незалежність суддів краще забезпечується за умови призначення їх колегіальними органами функціонально різних гілок влади, відповідно до засад здійснення державної влади. При цьому органи законодавчої і виконавчої влади повинні при-

значати суддів з числа кандидатів, запропонованих провідними навчальними закладами та науковими установами з числа науковців і викладачів за юридичним фахом. Орган судової влади повинен призначати до конституційної юстиції висококваліфікованих спеціалістів із числа суддів Верховного та вищих судів, забезпечуючи представництво різних юрисдикцій, якщо у державі функціонують спеціалізовані суди. Відповідно він має призначати суддів конституційної юстиції на конференціях суддів цих судів. Запропонований порядок формування конституційної юстиції судової влади дозволить оперативно здійснювати призначення суддів конституційної юстиції.

Внутрішня незалежність судді обумовлена його особистістю, зокрема фаховим рівнем і професіоналізмом, рівнем культури (особливо правової), моральними якостями, світоглядом, особливостями характеру, ставленням до виконання своїх обов'язків, додержанням Конституції України, законів та інших правових актів, відчуттям справедливості, які значно впливають на результати розгляду справи, на здатність прямо чи опосередковано протистояти впливу на нього.

Припинення повноважень судді конституційної юстиції має здійснюватися з підстав і за процедурою, чітко встановлених законом. За відсутності такого регулювання звільнення не може визнаватися чинним. Судді конституційної юстиції мають право на судовий захист і належну правову процедуру. Вони не можуть звільнитися з підстав, не передбачених законом. На законодавчому рівні мають бути встановлені конкретні критерії порушення присяги, за які суддя може бути звільнений. Як правило, текст присяги містить загальні, оціночні поняття. При цьому необхідно виходити з вимог міжнародних документів, відповідно до яких підставою для звільнення судді за порушення присяги може бути поведінка, не гідна звання судді, що виключає подальше виконання ним суддівських функцій. Враховуючи публічно-правовий характер діяльності конституційної юстиції, рішення про призначення судді є остаточним і незмінним. Воно не може переглядатися органом, який його прийняв/видав за жодних обставин. Скасування такого рішення за своєю суттю є звільненням судді з посади з непередбачених законом підстав. Такі дії ставлять під сумнів легітимність діяльності конституційної юстиції протягом перебування такого судді у її складі. Уявімо ситуацію, коли Центральна виборча комісія скасовує свої рішення щодо результатів виборів членів парламенту або глави держави, чи парламент — свої рішення стосовно формування уряду.

При формуванні конституційної юстиції не можна виключити випадки порушення встановленого порядку призначення суддів на посади і набуття ними правосуб'єктності. Тому порядок формування конституційної юстиції має бути ретельно виписаний у законі і ним мають бути передбачені правові наслідки його порушення. Необхідно також по-

¹ Гергелійник В. О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1999. — С. 10.

силити контроль за додержанням порядку формування конституційної юстиції і не допускати до складення присяги суддів, призначених з порушенням закону, та оспорювати відповідні рішення.

Важливу роль у забезпеченні незалежності судді відіграє створення належних організаційно-технічних та інформаційних умов для його діяльності, матеріальне і соціальне забезпечення як працюючих суддів, так і тих, повноваження яких закінчилися.

Винагорода за працю судді, його пенсійне забезпечення мають відповідати високому статусу професії та мірі відповідальності, виключати корупційні діяння і встановлюватися виключно законом.

Такі вимоги закладено також у Європейській хартії про статус суддів, Рекомендації № R(94)12 Комітету Міністрів державам-членам щодо незалежності, ефективності і ролі суддів, Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН.

Міжнародні акти з питань незалежності суддів не допускають зменшення розміру заробітної плати суддям під час перебування на посаді, а також суддям, які перебувають на пенсії або у відставці. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя передбачає, що розміри заробітної плати суддів та їх пенсії повинні індексуватися відповідно до інфляції. В Україні передбачено, що заробітна плата суддям КСУ встановлюється у законодавчому порядку, однак протягом майже 12 років такого закону не прийнято. Питання заробітної плати до цього часу регулюється постановами Кабінету Міністрів України. Одна з них регулює оплату праці Голови та заступників Голови КСУ, іншою встановлюється заробітна плата суддів, що не можна визнати правильним. Вважаємо, винагорода за працю суддів конституційної юстиції повинна встановлюватися єдиним законом. При цьому базовим має бути оклад судді, а за виконання адміністративних функцій — встановлюватися надбавка. За чинного регулювання винагорода Голові КСУ та його заступникам встановлюється за виконання виключно адміністративних функцій, а відтак вони можуть і не розглядати справи.

На незалежність суддів конституційної юстиції впливає стан їх соціального забезпечення після закінчення повноважень. На наш погляд, незалежності судді сприятиме встановлення йому гарантованого розміру соціального забезпечення: пенсії або щомісячного довічного грошового утримання. За відсутності такої гарантії суддя перебуватиме під власним психологічним тиском, думаючи про матеріальне забезпечення себе і своєї сім'ї і майбутнє працевлаштування. Закріплення в законі права на попередню роботу не можна розглядати як надійну гарантію, адже не можна виключати того, що під час перебування судді на посаді не будуть ліквідовані чи реорганізовані підприємство, установа, організація, де він працював до призначення, або не буде скорочена його попередня посада. Але навіть і без цього не можна виключити надходження кращих пропозицій за «певних умов».

Вважаємо, що це питання позитивно вирішено в Україні, де на законодавчому рівні закріплено право кожного судді КСУ на пенсію як державного службовця або на відставку й отримання щомісячного довічного грошового утримання, розмір якого наближений до заробітної плати судді, що відповідає вимогам міжнародних документів з питань незалежності суддів. За наявності такого соціального забезпечення суддям конституційної юстиції має встановлюватися заборона на виконання будь-яких оплачуваних робіт та іншу діяльність, якою він не міг займатися, перебуваючи на посаді. Якщо суддя бажає виконувати таку роботу чи займатися відповідною діяльністю, він має відмовитися від суддівської пенсії чи щомісячного довічного грошового утримання і звання судді. При цьому необхідно заборонити суддям протягом певного часу (не менше п'яти років після припинення повноважень) працювати в органах, акти яких визнані об'єктом судового контролю конституційної юстиції. Закон України «Про статус суддів» встановив, що за суддею, який перебуває у відставці, зберігається звання судді і такі самі гарантії недоторканності та соціального захисту, як і до виходу у відставку (стаття 43). Збереження звання судді необхідно розглядати як збереження його статусу і відповідно встановлених для нього гарантій та обмежень. Разом із тим, щоб унеможливити неоднозначність в інтерпретації наведеного положення, необхідно закріпити його у Законі. На формування переконання щодо незалежності та безсторонності конституційної юстиції та її суддів впливає багато чинників. Зокрема, професійність суддів, їх поведінка, додержання вимог несумісності, присяги, етики, законів.

Суддя не може виконувати інших суддівських функцій, зокрема в державних органах, арбітражних, третейських судах, виконувати іншу, не дозволена законом роботу. В Україні судді можуть займатися науковою, викладацькою та творчою діяльністю.

Всесвітня хартія суддів забороняє судді виконувати жодні інші функції державного чи приватного характеру, оплачувані чи неоплачувані, якщо вони не є повністю сумісними з обов'язками і статусом судді.

Обмеження у здійсненні суддею іншої діяльності, якщо вона не сумісна з довірою до неупередженості та незалежності судді або не дозволяє йому розглядати з належною увагою і в розумні строки передані йому справи, передбачає і Європейська хартія про статус суддів.

Суддя має утримуватися від поведінки, діяльності або висловлювання, які можуть поставити під сумнів довіру до його неупередженості та незалежності.

Необхідно встановити дієвий контроль за додержанням суддями закону, вимог сумісництва і присяги, в першу чергу, з боку самих суддів та їх органів. Адже навіть поодинокі випадки таких порушень набувають розголосу і впливають на формування негативного ставлення до всього суддівського корпусу.

Авторитет конституційної юстиції — це ставлення до неї суспільства, яке формується не лише поведінкою як працюючих суддів, так і суддів у відставці, а й результатами їх діяльності. Вона має бути взірцем поваги і неухильного додержання Конституції, надійним захисником прав і свобод людини, охоронцем Основного Закону, здійснення діяльності на засадах верховенства права. Спірні правові питання мають розглядатися об'єктивно і справедливо, незалежно від інтересів сторін, інших осіб, їх правового положення і в розумні строки.

Конституційна юстиція не може ухилитися від розгляду віднесених до її компетенції питань, якщо процедура їх розгляду встановлена законом, допускати саму можливість розширення чи звуження конституційних повноважень органів державної влади, у тому числі і власних. Її рішення мають базуватися на сучасних загальнолюдських і цивілізованих цінностях, конституційних ідеалах і принципах, бути належно обґрунтованими, зрозумілими та переконливими. В них має розвиватися правова доктрина, правильно розкриватися зміст положень Конституції та законів.

Не працюватимуть на авторитет конституційної юстиції рішення, які фактично не захищають права людини. В Україні негативною тенденцією стало передбачати в законах про Державний бюджет України зупинення дії положень ряду законів, якими встановлені правові пільги, гарантії, компенсації певним категоріям населення, в тому числі і суддів. Закон про Державний бюджет має строкову дію і повинен розглядатися невідкладно. У разі визнання положень такого закону неконституційними, суд обов'язково повинен надавати преюдиціальність своєму рішення. Визнання положень бюджетного закону після припинення або в останні дні його дії без надання рішенням суду преюдиціальності, що мало місце в практиці КСУ, не тільки не захищає права громадян, а й порушує принцип правової певності, що є складовою принципів правової держави та верховенства права і стимулює владу на подальше прийняття таких законів. Слід віддати належне нинішньому складу КСУ, який досить оперативно розглядає справи щодо конституційності положень законів України про Державний бюджет України, хоча преюдиціальності своїм рішенням не надає, незважаючи на надане йому законом право.

Конституційне правосуддя має свої особливості, тому загальне правило про неприпустимість відмови в його здійсненні на нього не поширюється. Конституційна юстиція повинна неухильно дотримуватися вимог Конституції і здійснювати свою діяльність лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Основним та іншими законами.

Прийняття навіть одного неправильного рішення може призвести до втрати довіри до конституційної юстиції і звести нанівець всю попередню позитивну діяльність. Авторитет конституційної юстиції залежить від багатьох чинників і значною мірою від її суддів, які понад усе мають дбати про нього.

СПІВПРАЦЯ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ З КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ

Н. КАРПАЧОВА,

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Створення в Україні понад 10 років тому таких конституційних інституцій, як Конституційний Суд України і Уповноважений з прав людини стало новацією в державно-правовій системі захисту прав і свобод людини.

У Конституції України (стаття 150), Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (статті 13, 15), Законі України «Про Конституційний Суд України» (статті 40, 41) закладено механізм співпраці Уповноваженого з Конституційним Судом України. Зокрема, передбачено право Уповноваженого на конституційне подання щодо вирішення питань про відповідність Конституції України законів, інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Уповноважений надзвичайно відповідально ставиться до реалізації цього права, направляючи конституційні подання лише за результатами комплексного дослідження проблеми і доведення достовірності фактів масового порушення прав людини внаслідок застосування акта органу влади, який суперечить Конституції України.

Як приклади вирішення системних проблем шляхом прийняття рішень Конституційним Судом України за поданнями Уповноваженого можу навести такі:

- захищено право на свободу утворення професійних спілок з метою захисту трудових і соціальних прав трудящих (жовтень 2000 року);
- поновлено право громадян на оскарження в суді неправомірних дій чи бездіяльності службових осіб органів дізнання, досудового слідства, прокуратури (травень 2001 року);
- поновлено права вкладників в Ощадбанку колишнього СРСР на повернення знецінених трудових заощаджень (жовтень 2001 року);
- припинено дискримінацію за ознаками місця проживання та професією під час місцевих виборів (жовтень 2003 року).

Визначальною була позиція Уповноваженого з прав людини при вирішенні Конституційним Судом України таких доленосних питань:

- скасування в Україні смертної кари;
- поновлення прав інвалідів, людей похилого віку і хворих на участь у виборах Президента України;

— визнання неконституційними положень законів про Державний бюджет, якими призупинялася дія ряду соціальних законів, внаслідок чого порушувалися соціальні права громадян тощо.

Останні роки відзначилися політичними подіями, через які загострилася криза довіри населення до органів влади взагалі і судової гілки зокрема.

За результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова, опублікованих у журналі «Національна безпека і оборона» № 10 за 2007 рік, понад 60 відсотків населення вважає, що насамперед суди повинні допомагати громадянам України захищати їхні права. Однак громадяни оцінюють діяльність судів у сфері забезпечення дотримання прав людини лише на 2,5 бала за 5-бальною шкалою.

Доволі показовою є динаміка звернень громадян до Уповноваженого щодо права звертатися за захистом до Конституційного Суду України: якщо в 2004–2005 роках таких звернень було відповідно 757 та 681, то за останні два роки – 122 і 126, тобто в п'ять разів менше. Зважаючи, що кількість порушень конституційних прав громадян не зменшується, про що свідчить загальне зростання кількості звернень до Уповноваженого, наведене можна розцінити як певну зневіру людей у можливості захистити свої порушені права в суді конституційної юрисдикції.

По більшості звернень громадян Конституційний Суд України відмовляє у відкритті провадження з мотивів ненаведення фактів неоднозначного застосування судами положень Конституції або законів, про офіційне тлумачення яких йдеться у зверненні громадянина. До того ж чинний Регламент Конституційного Суду передбачає досить ускладнений порядок прийняття, попередньої перевірки та вивчення конституційних звернень громадян. Унаслідок цього більшість конституційних звернень навіть не потрапляють до суддів Конституційного Суду України. Долю таких звернень вирішують працівники апарату, які не мають права представляти Суд у відносинах із суб'єктами конституційних подань та звернень. У такий спосіб громадяни фактично втрачають реальне право на звернення до Конституційного Суду.

Відтак стає очевидною необхідність внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України», які виключали б штучні перешкоди в реалізації громадянами їхнього права на конституційне звернення. Надалі було б доцільно розробити і прийняти окремий процесуальний закон про конституційне судочинство.

Практика інших країн у сфері конституційного судочинства свідчить, що максимальний рівень захисту прав і свобод людини і громадянина з урахуванням особливостей справи та характеру порушення прав окремої особи досягається через інститут індивідуальної конституційної скарги.

З цього питання Уповноваженим неодноразово пропонувалося внести відповідні доповнення в Конституцію України, зокрема під час представлення в парламенті щорічних доповідей. Цю ідею можна і необхідно реалізувати шляхом конституційного реформування, яке зараз набуває розвитку.

Чинним законодавством, на жаль, не врегульовано і порядку першочерговості розгляду конституційних подань Уповноваженого з питань, що мають великий суспільний резонанс у зв'язку з масовими порушеннями прав людини.

Так, не розглянувши невідкладно подання Уповноваженого у справі щодо виборів міського голови м. Мукачєвого у квітні 2004 року, Конституційний Суд України формально не порушив чинного законодавства, однак через це не вдалося запобігти брутальним масовим порушенням конституційних прав мешканців цього міста, що сталися буквально за кілька місяців і були предметом розгляду на спеціальному засіданні Верховної Ради України та у численних судових процесах.

Тому доцільно було б внести зміни до чинного законодавства з метою чіткої регламентації розгляду Конституційним Судом України конституційних подань Уповноваженого.

Проте, попри вагомe значення процедури конституційного судочинства, головна проблема ефективності діяльності Конституційного Суду полягає в забезпеченні виконання його рішень, які часом відверто ігноруються органами державної влади.

Так, незважаючи на чіткі приписи Конституції (частина третя статті 150) та Закону «Про Конституційний Суд України» (статті 69, 70), Конституційному Суду доводилося неодноразово повертатися до розгляду по суті одних і тих самих питань, зокрема щодо: застосування платних медичних послуг та медичної допомоги; зупинення дії або обмеження пільг, гарантій і компенсацій окремим категоріям громадян; несумісності мандата народного депутата України з іншим представницьким мандатом чи перебуванням на державній службі; неконституційності втручання у досудове слідство, діяльність прокуратури, у розгляд окремих справ судами тощо.

З огляду на це на порядку денному стоїть питання встановлення відповідальності за невиконання чи неналежне виконання рішень Конституційного Суду України. Тим більше, що правовий статус Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні дозволяє розглядати його як спеціальний судовий орган, якому надано право у встановлених Конституцією і законом формі і межах здійснювати контроль над органами законодавчої і виконавчої влади, а в опосередкованому вигляді — і над іншими судовими органами, оскільки він сам представляє вищу державну владу.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

В. СКОМОРОХА,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
Голова Конституційного Суду України (1999–2002),
кандидат юридичних наук, професор

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем конституційного правосуддя принципове значення має визначення місця і ролі Конституційного Суду в системі державної влади, а також встановлення збалансованих взаємовідносин законодавчої, виконавчої та судової влади. Стосовно цих питань і теоретично, і на практиці існують протилежні погляди. Більше того, відсутність ясності і визначеності перешкоджає запровадженню ефективно діючої системи судового конституційного контролю, мета якого — надання суспільному розвитку усталеного динамізму.

Триває дискусія щодо того, до якої гілки влади належить орган конституційної юрисдикції. Деякі з авторів виділяють конституційний контроль як окрему владу — контрольну, що, очевидно, є крайністю¹.

Наприклад, професор О. Фрицький, відтворюючи аргументи російського колеги В. Чиркіна, за винятком посилання на Конституційний Суд України, стверджує, що органи контролю і, зокрема, Конституційний Суд України займаються лише розслідуванням, перевіркою, вивченням стану справ і не мають права втручатися в оперативну діяльність установ і підприємств. Звичайно, вони доповідають про результати перевірок іншим державним органам, які вживають відповідних заходів щодо порушників. Самі ж органи контролю, у тому числі й Конституційний Суд України, як правило, жодних покарань призначати не можуть².

Загальновідомо, що Конституційний Суд України не проводить розслідувань і тим більше нікому офіційно не звітує за свою діяльність. Частина друга статті 147 Конституції України закріпила за ним вирішення питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і надання офіційного тлумачення Конституції та законів України, а «займатися лише розслідуванням, перевіркою, вивченням стану справ», тим більше «доповідати про результати перевірок іншим органам держави, які вживають відповідних заходів до поруш-

¹ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного права. — М.: Артикул, 1997. — С. 312; Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — С. 471, 472.

² Чиркин В. Е. Там само. — С. 307.

З утворенням Конституційного Суду України у судів з'явилася можливість силою своїх рішень впливати на органи державної влади, вказуючи, де і в чому вони перевищили свої владні повноваження.

Нині керівництво держави і провідні політичні сили, принаймні ті, що представлені в парламенті, взяли курс на серйозну конституційну реформу.

У запеклій боротьбі, що точиться навколо проблеми розподілу владних повноважень, виникає реальна загроза правам і свободам людини, заради яких, за великим рахунком, і мають відбуватися будь-які реформи. Так, у Концепції нової редакції Конституції, запропонованій робочою групою Національної конституційної ради, визначається як «проблематичний у реалізації» підхід, запроваджений у чинній Конституції України, за яким при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Це — небезпечний сигнал, адже якщо нова редакція Основного Закону не матиме такої запобіжної норми, влада неодмінно скористається цим, знайшовши вагомні аргументи для обмеження прав людини. Такого розвитку подій не можна допустити в жодному разі!

Більше того, ми вправі розраховувати на розширення прав і свобод людини в результаті конституційної реформи. Окрім згаданого права громадян на конституційну скаргу, слід вирішити питання беззаперечного пріоритету норм міжнародного права, скоротити термін досудового затримання людини з 72-х до 42-х годин, що відповідає міжнародній практиці, надати Уповноваженому право законодавчої ініціативи з питань захисту прав людини, посилити захист Конституційного Суду від втручання і впливу політичних партій і органів влади.

На переконання Уповноваженого, рішення Конституційного Суду України повинні мати характер прецедентного права, щоб не допустити згаданої ситуації, коли Суд приймає рішення про неконституційність положень Закону про держбюджет щодо призупинення соціальних законів, але в кожному новому бюджеті такі обмеження з'являються знову.

У реалізації таких пропозицій ми розраховуємо на розуміння і підтримку всіх учасників конституційного процесу. Надзвичайно авторитетною буде, безперечно, і ваша позиція, шановні колеги — судді Конституційного Суду України.

Хочу подякувати організаторам і гостям конференції, побажати всім успіхів у благородній справі служіння закону і захисту прав людини.

ників» — це до функцій Конституційного Суду України не належить. Порівняння О. Фрицьким конституційних судів з рахунковими палатами, омбудсменами тощо з метою підтвердження належності цих судів до контрольної влади, на наш погляд, свідчить не на користь його позиції.

Ще одне дискусійне питання. Висловлюються сумніви стосовно доцільності повноваження Конституційного Суду України надавати висновки Верховній Раді України щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України конституційним вимогам³.

Варто наголосити, що за час своєї діяльності Конституційний Суд України надав 15 висновків на законопроекти про внесення змін до Основного Закону держави. Розглядаючи правові питання, він опосередковано впливав на політичні процеси в Україні шляхом звернення до правових аргументів і юридично зафіксованих положень, а не примітивно силовим протистоянням угруповань у боротьбі за лідерство. Аналогічні повноваження щодо надання висновків на пропозиції про зміни та доповнення до Конституції мають конституційні суди Азербайджану, Киргизстану, Молдови та деякі інші.

Визначаючи тему конференції, її організатори, очевидно, мали намір скласти своєрідну картину світової конституційної юстиції, виявити місце конституційних судів у системі органів державної влади, основні тенденції, які можуть вплинути на їх розвиток у новому столітті. Зауважимо, що наявність багатьох інституціональних відмінностей, різноманітність механізмів і способів конституційного контролю ускладнює вільне спільне обговорення.

Може виникнути ситуація, за якої до вкрай важливих проблем виявиться спрощений, довільний підхід. Натомість відсутність єдиної моделі конституційної юрисдикції не виключає необхідності дотримуватися різними юрисдикціями окремих головних напрямів, які включають і наявність спеціальної компетенції — конституційну юрисдикцію, що здійснюється шляхом самостійного судочинства — конституційного, і в сукупності називаються конституційним правосуддям.

Використовуючи поняття «конституційне правосуддя», мають на увазі, як правило, особливу систему законодавства, яка регулює особливий статус конституційних судів у судовій системі країни, особливу юридичну природу їх актів, а головне — особливу судово-процесуальну форму здійснення правосуддя з питань конституційного контролю⁴.

³ Шаповал В. М. Конституційний Суд України // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. Монографія / Заред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2001. — С. 214.

⁴ Митюков М. А., Барнашов А. М. Очерки конституционного правосудия (сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики). — Томск: Изд-во Томского ун-та, 1999. — С. 29.

На думку професора Ю. Грошевого, судова влада здійснюється засобами конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального та господарського правосуддя. Вона заснована на праві і реалізується шляхом його застосування для вирішення конкретних ситуацій, що виникають у суспільстві та вимагають втручання суду. Застосування поняття «конституційне правосуддя» є цілком правомірним, але з урахуванням відмінностей компетенції та актів Конституційного Суду України⁵.

Зауважимо, що Конституційний Суд України виступає і як судовий орган, і як такий орган державної влади, що посідає в ієрархії влади один щабель з Президентом, парламентом і Кабінетом Міністрів України, тобто володіє важливою політичною функцією. Особлива правова природа Конституційного Суду накладає відбиток і на акти, які він приймає.

Конституційний Суд України, попри всі свої особливості, все ж таки залишається судом — саме так Основним Законом держави визначена його правова природа.

Як і в будь-якому судовому процесі, змістовною стороною повноважень Конституційного Суду України під час розгляду справ щодо конституційності законів та інших правових актів є владне вирішення конфліктних ситуацій на основі чітко регламентованої, формалізованої логіко-пізнавальної діяльності Суду. Саме формалізація судового процесу є важливою передумовою досягнення мети судочинства: постановлення законного, обґрунтованого (статті 4, 65, 66 Закону), тобто цілком правосудного рішення.

Ще у 50-х роках минулого століття німецький правознавець Теодор Маунц застерігав від зайвого акцентування на політичних аспектах діяльності конституційного суду: «Варто лише принести в жертву характер конституційного суду як справжнього суду, який здійснює правосуддя, і неможливо буде зберегти принцип його особистої і, звичайно, ділової незалежності. Вирішальні сили держави зажадають, щоб ця ланка формувалася винятково на підставі політичних міркувань, за можливості, з урахуванням сили партій. Неминучою тоді буде і вимога, щоб правосуддя було відповідальним перед народним представництвом як носієм верховної влади. Тим самим були б повністю втрачені сенс і мета конституційної юрисдикції у звичайному розумінні. Дуже сумнівно, щоб такий напрям був корисним для конституційного суду, вигідним для громадянина і для демократичної держави»⁶.

⁵ Грошевий Ю. М. Конституція України та проблеми формування судового права // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. Ужгород. Закарпаття. — 2000. — С. 12–20.

⁶ Маунц Теодор. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). — М., 1959. — С. 372.

Важливим і найбільш неврегульованим залишається питання судової реформи та функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Плюралізм позицій щодо його реформування вражає: якщо в Концепції вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схвалений Указом Президента України від 10 травня 2006 року, стверджувалося про недоцільність зміни конституційної процедури формування єдиного органу конституційної юрисдикції, і водночас — про необхідність запобігання на законодавчому рівні ситуаціям, коли діяльність Конституційного Суду залежить від одного з органів, до повноважень яких належить формування його складу, то тепер під приводом необхідності забезпечення спадкоємності і безперервності його діяльності пропонується формувати склад Суду із застосуванням часткової ротації — принципу, який застосовується при повному чи частковому оновленні палат парламенту (Бразилія, Індія, США, Франція), або забезпечення діяльності вперше сформованого органу. Так, згідно з ордонансом від 7 листопада 1958 року № 58-1067 до Конституційної Ради Франції, утвореної вперше, входять три члени, які призначаються на три роки, три — на шість років і три — на дев'ять років.

З метою підвищення ефективності конституційно-правового захисту прав і свобод людини і громадянина Концепція вважає за доцільне передбачити право особи на конституційну скаргу, запровадження розгляду справ у Конституційному Суді палатами.

Планом заходів на 2006 рік щодо вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженим Указом Президента України від 20 березня 2006 року, Міністерству юстиції України доручалося до 31 травня 2006 року розробити та подати в установленому порядку проект закону про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою вдосконалення процедури конституційного провадження.

Встановлений термін давно минув, які процедурні зміни передбачалися — невідомо. Якщо малося на увазі запровадження розгляду справ палатами, то це стосується структури та організації діяльності Конституційного Суду, а не процедури.

Виникає запитання: що варто розуміти під законодавчим запобіганням ситуаціям, коли діяльність Конституційного Суду залежить від одного з органів, до повноважень яких належить формування його складу? Адже механізм формування Конституційного Суду повністю залежить від законодавчої влади і глави держави. Вони ж можуть бути учасниками конституційних правовідносин. Проте Конституційний Суд не захищає особисті права чи інтереси суб'єктів звернення, а забезпечує верховенство Конституції.

Не відсутність ротації, а непризначення парламентом минулого скликання п'ятьох суддів за своєю квотою з 2002 року та перешкоджання складанню присяги суддями, призначеними іншими гілками влади, відсутність законодавчо визначеної процедури встановлення факту порушення присяги стали причиною тривалої недієздатності Конституційного Суду України.

Намагаючись уникнути нарікань стосовно неприведення судді до присяги на засіданні Верховної Ради України не пізніше як через місяць після призначення, парламент вилучив це положення зі статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України». Відтепер парламент не порушує закон, а Конституційний Суд продовжує працювати не в повному складі, оскільки троє призначених Президентом України суддів не можуть скласти присягу.

Як вийти з такої ситуації? Суддя Конституційного Суду України у відставці М. Савенко пропонує звертатися до суду, який своїм рішенням має зобов'язати Верховну Раду України забезпечити складення присяги суддями у визначений день, водночас встановивши механізм виконання свого рішення, ґрунтуючись на принципах правової держави і верховенства права⁷.

У Висновку Венеціанської Комісії щодо можливих конституційних та законодавчих змін для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України, схваленому на 67-му пленарному засіданні Комісії 9–10 червня 2006 року, пропонується передбачити, що суддя залишається на посаді, допоки його наступник не вступає на посаду, спростити процедуру складення присяги, передбачивши її письмову форму або запровадивши внутрішній механізм приведення до присяги, тобто складення її у самому Конституційному Суді України.

З метою забезпечення та гарантування стабільного функціонування органу конституційної юрисдикції Комісія запропонувала можливість передання повноважень щодо призначення (або обрання) нових суддів від первинно уповноваженого органу, який його не здійснив, решті органів⁸.

Безумовно, пропозиції є слушними, але чому їх до цього часу не реалізовано?

Наразі маємо внесений до парламенту проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо призначення і вступу на посаду суддів)⁹, який лише переносить

⁷ Савенко М. Формування органів конституційної юстиції // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 2. — С. 55–56.

⁸ Висновок № 377/2006. CDL – AD(2006) 016 // Страсбург, 22 червня 2006.

⁹ Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо призначення і вступу на посаду суддів) від 10 січня 2008 року № 1318.

складення присяги на урочисте засідання Конституційного Суду України за участю тих самих осіб, яких не міг зібрати парламент на процедуру присяги: Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України або осіб, які виконують їх обов'язки.

До речі, Президент України відповідно до частини другої статті 106 Конституції України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Процедура складення присяги за участю зазначених осіб сформульовано для вперше обраного складу Конституційного Суду України. Не випадково йдеться про Голову Верховного Суду України і немає згадки про Голову Конституційного Суду України, якого ще належало обрати на спеціальному пленарному засіданні. Прем'єр-міністр і Голова Верховного Суду безпосередньо не причетні до формування Конституційного Суду, тому їх участь у процедурі суто формальна. Визначальною під час складення присяги є публічність, а не склад присутніх.

Не випадково у проекті змін до Закону йдеться про можливу відсутність зазначених осіб, яка не є перешкодою для складення присяги.

На жаль, запропонована редакція не містить припису про подальше виконання обов'язків суддею, строк повноважень якого закінчився, до вступу на посаду (складення присяги) нового судді або прийняття рішення у справі, розпочатій за його участю.

Окрім положення проекту крім юридично-технічних дефектів (наприклад, про незастосування положень частини п'ятої статті 50 Закону стосовно повноважності засідання за наявності одинадцяти суддів, або використання двозначного «може бути скасовано») містять невідповідності Основному Закону України.

Наприклад, непереконливою і необгрунтованою є пропозиція про скасування рішення про призначення особи суддею Конституційного Суду України органом, який її призначив, «також з інших підстав до вступу такої особи на посаду судді Конституційного Суду України» та про вступ на посаду судді особи, призначеної на посаду судді Конституційного Суду України «після складення присяги і скріплення її особистим підписом».

Чинна редакція статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України» містить максимально чітку норму про те, що суддя Конституційного Суду України (а не особа, призначена на посаду, як у проекті) вступає на посаду з дня складення ним присяги судді. Ця норма відповідає конституційним приписам, зокрема, про вступ на пост новообраного Президента України з моменту складення присяги (частина перша статті 104 Конституції України), початок повноважень народних депутатів України з моменту складення присяги (частина шоста статті 79). Системний аналіз зазначених положень та статті 148 Конституції

України у поєднанні зі статтями 6, 7, 8, 23 Закону «Про Конституційний Суд України» щодо порядку призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України, Верховною Радою України та з'їздом суддів України дає підстави для висновку, що громадянин України, призначений суддею, набуває статусу судді з моменту призначення на посаду судді і перебуває в ньому до припинення повноважень, а складення присяги фіксує момент вступу на посаду.

Процес призначення суддів Конституційного Суду України Президентом України передбачає дві основні стадії: відбір кандидата на посаду судді і його призначення. Процедура призначення здійснюється відповідно до вимог частини третьої статті 106 Основного Закону України у формі підписання указу про призначення особи на конкретну посаду.

Тому скасування рішення про призначення особи суддею Конституційного Суду України «з інших підстав» є неприпустимим ні до вступу такої особи на посаду, ні після складення присяги, оскільки це робить підстави для звільнення, по суті, невизначеними. Відповідно до статті 149 Конституції України на суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 Конституції України, та вимоги щодо несумісності, сформульовані у частині другій статті 127 цієї Конституції.

Зазначені у статті 126 Основного Закону України підстави для звільнення є вичерпними, вони наведені у статті 23 Закону «Про Конституційний Суд України» і не можуть бути доповнені невизначеними «іншими підставами».

Скасування рішення про призначення без зазначення дійсних причин ущемлює право звільненого, гарантоване частиною шостою статті 43 Конституції України. Наступне зауваження стосується доповнення абзацу першого частини першої статті 23 Закону після слова «припиняються» словами «органом, який його призначив» та вилучення частини другої цієї статті, яка врегламентовує процедуру припинення повноважень судді у випадках, передбачених пунктами 1–3, 6–9, на засіданні Конституційного Суду України, а у випадках, передбачених пунктами 4, 5, — Верховною Радою України.

На нашу думку, прерогатива органу конституційної юрисдикції України приймати рішення про припинення повноважень судді є загальноновизнаною і важливою гарантією незалежності суддів.

Не випадково частина перша статті 126 Основного Закону України закріпила норми про гарантування незалежності і недоторканності суддів Конституцією і законами України, а статтями 11 Закону України «Про статус суддів» та 14 Закону України «Про судоустрій України» першими серед інших гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності

суддів названі особливий порядок призначення, обрання, притягнення до відповідальності (припинення повноважень) та звільнення суддів¹⁰.

Відповідно до частини третьої статті 11 Закону України «Про статус суддів» гарантії незалежності суддів, включаючи заходи їх правового захисту, матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів України і не можуть бути скасовані чи знижені іншими нормативними актами України і Автономної Республіки Крим. Це положення кореспондується з частиною восьмою статті 14 Закону України «Про судоустрій України», згідно з якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу передбачених законом гарантій самостійності судів, їхньої незалежності та правової захищеності¹¹.

Зазначені положення узгоджуються з вимогами міжнародних актів про незалежність суддів і спрямовані на забезпечення стабільності досягнутого рівня гарантій їхньої незалежності, що є необхідною умовою здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом. За своїм конституційним змістом вони встановлюють принцип заборони скасування чи зниження досягнутого рівня змісту та обсягу гарантій незалежності суддів.

Конституційний Суд України, розглядаючи справу про незалежність суддів як складову їхнього статусу, зазначив, що гарантія незалежності при виконанні професійних обов'язків може не обмежуватися обсягом, визначеним у частині третій статті 126 Конституції України. Додаткові гарантії недоторканності суддів можуть встановлюватися також законами¹².

Цим досягається захист незалежності всіх суддів України від кон'юнктурних посягань.

Такими гарантіями, на нашу думку, є наведені положення частини другої статті 23 Закону України «Про Конституційний Суд України»: рішення про припинення повноважень судді Конституційного Суду України у випадках, передбачених пунктами 1–3, 6–9, приймається на засіданнях Конституційного Суду України, а у випадках, передбачених пунктами 4–5, — Верховною Радою України¹³.

¹⁰ Закон України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56; Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180; 2004. — № 25. — Ст. 354.

¹¹ Там само.

¹² Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004. — Кн. 5. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 408.

¹³ Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.

Вилучення зазначеної частини і доповнення абзацу першого частини першої цієї статті після слова «припиняються» словами «органом, який його призначив», очевидно, виходячи зі змісту частини п'ятої статті 126 Конституції України, є виявом довільного, спрощеного підходу до конституційних приписів, звуженням поняття незалежності суддів Конституційного Суду України до меж розгляду ними конкретних справ і матеріалів.

Має рацію М. Савенко, стверджуючи, що стаття 149 Конституції України поширила на суддів Конституційного Суду України лише підстави щодо звільнення їх з посади, закріплені статтею 126 цієї Конституції, і не передбачила звільнення суддів з посади у порядку, встановленому частиною п'ятою статті 126 Основного Закону України¹⁴. Норма, яка регулює зазначене питання, міститься в окремому розділі XII «Конституційний Суд України», тому вона є спеціальною і має перевагу над загальною.

Практика інших країн розкриває приклади участі конституційних судів у процедурі припинення повноважень судді конституційного суду.

Наприклад, відповідно до статті 18 Федерального конституційного закону «Про Конституційний Суд Російської Федерації» припинення повноважень судді з підстав, передбачених пунктами 1 та 6 частини першої цієї статті (порушення порядку призначення на посаду та скоєння вчинку, який ганьбить честь і гідність судді) здійснює Рада Федерації за поданням Конституційного Суду Російської Федерації. У решті випадків, передбачених пунктами 2–5, 7–12 частини першої статті 18 (закінчення строку повноважень або досягнення граничного віку перебування на посаді; подання заяви про відставку; припинення громадянства; винесення щодо судді обвинувального вироку, який набрав чинності, тощо) припинення повноважень здійснюється рішенням Конституційного Суду¹⁵.

Відповідно до положень законів про конституційні суди Грузії (стаття 16), Молдови (стаття 19), Киргизстану (стаття 10), Латвії (стаття 10) та інших повноваження суддів припиняються рішеннями цих судів¹⁶.

У Македонії з метою запобігання можливості впливу законодавчої влади на умови здійснення Конституційним Судом своїх повноважень Конституцією не передбачено прийняття закону про Конституційний

¹⁴ Конституція України: Науково-практичний коментар. — Х.: Право; К.: Вид. Дім «Ін Юре». — 2003. — С. 753.

¹⁵ Федеральний конституційний закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 13. — Ст. 1447.

¹⁶ Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов. — М.: Зерцало, 1998. — С. 318, 405, 440, 707.

Суд. Нормативною базою діяльності Конституційного Суду є Конституція (статті 108–113) і Процедурні правила (регламент). Судді наділені таким самим імунітетом, як і представники Асамблеї (парламенту). Усі питання, пов'язані з імунітетом суддів, вирішує Конституційний Суд Македонії згідно з процедурою, виписаною їх власними Процедурними правилами¹⁷.

На думку дослідника діяльності органів конституційної юрисдикції Гельмута Штайнбергера, яку ми поділяємо, судді повинні мати імунітет. Мають бути вжиті заходи, направлені на попередження переслідування суддів у зв'язку з прийнятими рішеннями. Вони не повинні відсторонюватися чи звільнятися з посади всупереч їх власному бажанню, за винятком випадків об'єктивної неможливості виконувати обов'язки судді (наприклад, у випадку непрацездатності). Прерогатива визначення умов відсторонення від роботи має належати лише Конституційному Суду і не може передаватися іншим органам держави¹⁸.

Вилучення з частини першої статті 6 Закону України «Про Конституційний Суд України» положення про проведення Президентом України консультацій з Прем'єр-міністром України та Міністром юстиції України щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду може мати наслідком сформування незбалансованого складу Конституційного Суду України. Партійна належність чи особиста відданість не гарантують високих професійних і моральних якостей кандидата. У законі мають бути визначені суб'єкти (вищі суди, юридичні відомства, наукові та навчальні заклади тощо), наділені правом вносити пропозиції щодо кандидатів у судді Конституційного Суду України¹⁹.

Обговорюючи питання припинення повноважень судді, не можна обійти увагою відсутність механізму його застосування з такої підстави, як порушення суддею присяги. Ми не вважаємо за доцільне називати конкретні прізвища, оскільки ці факти загальновідомі, рішення приймалися публічними особами. І справа тут зовсім не в окремих випадках.

Турбує те, що звільнення за порушення присяги мають місце, незважаючи на невизначеність у тому, за які порушення суддю може бути звільнено з посади, і відсутність регламентованої законом процесуальної (а не матеріальної) сторони здійснення перевірки та встановлення факту порушення присяги. Коли йдеться про повноважність Верховної

¹⁷ Описание Конституционных судов и иных судебных органов, компетентных в области конституционного правосудия: Европейская Комиссия за демократию через право. — 1999. — С. 69.

¹⁸ Штайнбергер Гельмут. Модели конституционной юрисдикции: Европейская Комиссия за демократию через право. — Изд. Совета Европы, 1994. — С. 49–50.

¹⁹ Див. детальніше: Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: МП «Леся», 2007. — С. 642.

Ради України і Президента України щодо звільнення з посади третини складу Конституційного Суду України, це означає дію в межах повноважень (частина друга статті 6 Конституції України).

Правомірність дій вищих органів держави має визначатися також з урахуванням положень частини другої статті 19 Основного Закону України про те, що названі органи влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Звільнення судді за порушення присяги та вимог щодо несумісності є винятком серед інших підстав, передбачених Конституцією і законами України. Це випливає, зокрема, з положень статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», яка врегульовує вирішення питань про звільнення судді відповідно до пунктів 4 і 5 частини п'ятої статті 126 Конституції України як звільнення за особливих обставин²⁰.

Тому цілком логічним є віднесення чинною статтею 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» вирішення питання про припинення повноважень судді Конституційного Суду України у випадках, передбачених зазначеними пунктами, до компетенції Верховної Ради України. У такий спосіб Верховна Рада України здійснює свої контрольні функції.

Вирішення питання про звільнення судді Конституційного Суду України за порушення присяги кожним із тріади органів, які його формують, за ними ж встановленою процедурою є тим більш неприйнятним, що поряд діяльності та організації їх роботи мають визначатися законом.

Більше того, порушуються гарантії забезпечення незалежності суддів стосовно встановлення законом особливого порядку призначення, припинення повноважень та звільнення з посади порівняно з суддями у системі судів загальної юрисдикції, питання щодо внесення подання про звільнення яких з підстав, передбачених пунктами 4 і 5 частини п'ятої статті 126 Конституції України, Вища рада юстиції розглядає після надання кваліфікаційною комісією відповідного висновку або за власною ініціативою за участю судді, справа якого розглядається, з прийняттям рішення кваліфікованою більшістю голосів учасників засідання.

Свого часу Конституційний Суд України прийняв Регламент, § 63 якого з метою сприяння становленню і реалізації статусу незалежного судді зобов'язує Конституційний Суд України у разі порушення питання про порушення присяги суддею Конституційного Суду України проводити перевірку і, за висновком відповідної комісії, приймати рішення про наявність чи відсутність підстав для розгляду питання про звільнення судді з посади, яке направляється органу, що ініціював питання про порушення присяги²¹.

²⁰ Закон України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 134.

²¹ Вісник Конституційного Суду України. — 1997. — № 1. — С. 92.

На жаль, практика єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні з цієї проблеми відсутня.

Виходячи з реалій сьогодення зазначимо, що проблеми забезпечення верховенства Конституції України і захисту прав людини перебувають в одній площині з проблемами статусу незалежного судді і повинні досліджуватися у нерозривному зв'язку.

Припис Конституції України про безстроковість обіймання посади судді повною мірою стосується й судді Конституційного Суду України, поки він перебуває на посаді, оскільки гарантії незалежності поширюються на всіх суддів України (частина третя статті 11 Закону України «Про статус суддів»).

Конституційний Суд України є постійно діючим органом. Незмінність суддів є важливою гарантією їх незалежності (частина сьома статті 14 Закону України «Про судоустрій України»). Це означає, що суддя не може бути позбавлений посади в інший спосіб, ніж передбачено Конституцією і законами України. Зазначені в Конституції України і Законі «Про Конституційний Суд України» підстави звільнення є вичерпними, і не допускається припинення повноважень (звільнення) судді шляхом скасування указу про його призначення.

В теоретичному плані вимагає ґрунтовного дослідження проблема принципу верховенства права та його забезпечення в конституційному судочинстві.

Незважаючи на те, що дискусії з приводу того, що являє собою принцип верховенства права, які його ознаки, яке співвідношення з іншими правовими принципами, виникли задовго до здобуття Україною незалежності і прийняття нового Основного Закону держави, за визначенням вітчизняного теоретика М. Козюбри, «верховенство права залишається явищем майже неосмисленим»²².

Колишній суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини Карін Грасхоф зазначає, що у німецькій науці державного права принцип верховенства права закріплюється висловом, що правова держава винесла на свої прапори принцип «панування права». Цим підкреслюється, що відмова державних установ від зв'язаності правом принципово не вважається можливою, і увага до такої зв'язаності має бути забезпечена відповідним державним примусом. Таким чином, панування права означає зв'язаність державної діяльності визначеним у законодавстві та обов'язковим для держави і громадянина правом. Правовий характер має бути притаманний і самій Конституції²³.

²² Козюбра М. І. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 25.

²³ Грасхоф Карін. Принцип верховенства права у конституційному судочинстві // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 33.

Розбіжність думок вітчизняних науковців можна проілюструвати ставленням до тлумачення Конституційним Судом України поняття верховенства права у справі про призначення судом більш м'якого покарання як панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що воно не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені його історично досягнутим культурним рівнем. Всі ці елементи права об'єднані якістю, яка відповідає ідеології справедливості, ідеї права і значною мірою отримала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути несправедливим, обмежуючи у тому числі свободу і рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права і є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права²⁴.

Досліджуючи верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України, професор П. Рабінович звернув увагу на комплексний «інтегрований» підхід до праворозуміння, на якому й ґрунтується тлумачення Конституційним Судом України принципу й феномену верховенства права. Тлумачення верховенства права Конституційним Судом України видається йому надзвичайно важливою, непересічною подією у громадському і державному житті України²⁵.

Інший науковець — С. Головатий — закидає Конституційному Суду України і загалом «гурту вітчизняних авторів» тлумачення верховенства права з позитивістських позицій. Натомість сам він пропонує замість виразу «верховенство права» вживати одне слово — «правовладдя», яке «категорично й однозначно заперечує будь-який прояв свавільного й егоїстичного людиновладдя»²⁶.

²⁴ Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2004. — Кн. 5. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 314.

²⁵ Рабінович П. М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — № 1. — С. 42.

²⁶ Головатий Сергій. Верховенство права: У 3 кн. Кн. 3. — К.: Фенікс, 2006. — С. 1661–1665.

Очевидно, у такому випадку слід керуватися загальновідомим прийомом — сприйняти як робочу гіпотезу те, що об'єднує зазначених дослідників.

Так, М. Козюбра наголошує, що правозастосовні органи, особливо суди, здійснюючи пошук права в межах Конституції, мають залучати для цього не тільки її текст, а й додаткові матеріали, які дали б змогу забезпечити як верховенство Конституції, так і верховенство права. Орієнтирами у цьому напрямі мають слугувати загально визнані сучасним цивілізованим світом принципи права, міжнародні пакти про права людини, міжнародна судова практика, зокрема, практика Європейського суду з прав людини, тенденції розвитку правових засобів захисту прав людини в європейському та міжнародному співтовариствах тощо.

Найдетальніше «розшифрування» сутності верховенства права, як стверджує П. Рабінович, міститься у рішеннях Європейського суду з прав людини. Без цих актів навряд чи можна мати належне уявлення про верховенство права.

Цю позицію поділяє С. Головатий, стверджуючи, що офіційним еталоном тлумачення принципу верховенства права в рамках європейського правопорядку є власне практика Європейського суду з прав людини.

Отже, даючи тлумачення верховенства права, орган конституційної юрисдикції в Україні має виходити з чинної Конституції України, використовувати як власні надбання, так і ситуативну змістову інтерпретацію (П. Рабінович) цього поняття Європейським судом з прав людини.

Ознайомлення з пропозиціями іншого проекту щодо внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо гарантій права судді на поновлення на посаді)²⁷ викликає запитання: в чому сенс реформування в цій частині?

Наприклад, у випадку звільнення судді на підставі пунктів 4, 5 статті 23 цього Закону особа, яку звільнено з посади, має право оскаржити акт про звільнення впродовж 10 днів в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Натомість частина третя статті 186 зазначеного Кодексу передбачає подання заяви про апеляційне оскарження постанови суду першої інстанції протягом 10 днів з дня її проголошення. Протягом наступних 20 днів після подання заяви про апеляційне оскарження подається апеляційна скарга на постанову суду.

Отже, в законі, який має встановлювати порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, закладається норма, що суперечить Кодексу адміністративного судочинства України і ущемлює права судді, обмежуючи строки оскарження.

Наступне зауваження стосується пропозиції щодо прийняття Конституційним Судом України рішення про звільнення судді з посади у випадках, передбачених пунктами 1–3, 6–9 статті 23 Закону лише у разі, якщо орган, який призначив суддю на посаду, протягом місяця з дня настання обставин, передбачених у цих пунктах, не прийняв відповідного рішення. При цьому термін «припинення повноважень» залишається лише стосовно померлого судді, а в решті випадків його замінено на «звільнення суддів з посад».

На нашу думку, пропозиції дещо суперечливі і не достатньо обґрунтовані. З одного боку, як уже зазначалося, законодавчий орган визнав припинення повноважень з підстав, передбачених пунктами 4, 5 частини п'ятої статті 126 Конституції України, звільненням за особливих обставин, на відміну від інших, визначених як загальні. Норма Закону про Конституційний Суд України щодо розгляду цього питання Верховною Радою України є спеціальною. Судді, яких призначено до Конституційного Суду України Верховною Радою України, є більш захищеними, оскільки розгляду на пленарному засіданні парламенту має передувати перевірка відомостей про наявність підстав для звільнення з внесенням відповідної пропозиції та подання, розгляд відповідним комітетом Верховної Ради України тощо.

Ми вважаємо, що порядок розгляду питання про звільнення за порушення присяги чи вимог щодо несумісності має бути єдиним для усього складу суддів.

З другого боку, Конституційний Суд України як постійно діючий орган має турбуватися про своєчасний вступ на посаду новопризначеного судді, а не сприяти його недієздатності, оскільки якщо відповідний орган не прийняв своєчасно рішення про звільнення, то годі й чекати скорого призначення.

Крім того, в проекті змішуються поняття припинення повноважень і звільнення з посади, хоча ці слова не є синонімами і означають дії, різні в часі. Так, стаття 9 Закону України «Про Конституційний Суд України» має назву «Строк повноважень суддів Конституційного Суду України». Відповідно до її змісту суддя призначається строком на 9 років. Отже, протягом зазначеного часу суддя має певне коло повноважень, і після закінчення строку, на який його призначено, ці повноваження мають припинитися (пункт 1 частини першої статті 23 Закону). У решті випадків, передбачених пунктами 2–9 цієї статті (досягнення суддею 65-річного віку; неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я тощо), повноваження судді припиняються достроково. Тому в чинній статті 23 Закону йдеться про припинення повноважень. Так само сформульовано припинення повноважень суддів у законах про конституційні суди Азербайджану, Білорусії, Вірменії, Грузії, Киргизстану, Молдови, Росії, Таджикистану, Узбекистану та інших.

²⁷ Реєстраційний номер 2354 від 9 квітня 2008 року.

Чинна Конституція України у випадках дострокового втручання у здійснення повноважень використовує термін «припинення»: повноваження Верховної Ради України припиняються; Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України; рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймається Президентом України...; повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені... (стаття 90); повноваження Президента України припиняються достроково (частина друга статті 108); у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110, 111 цієї Конституції... (стаття 112).

Стаття 232 Кодексу законів про працю України передбачає категорію спорів виборних працівників після закінчення строку повноважень. Нарешті абзац другий частини першої статті 11 Закону України «Про статус суддів» розмежовує поняття «зупинення повноважень» та «звільнення з посади».

Конституції деяких зарубіжних держав також розмежовують ці поняття. Так, стаття 132 Конституції Словенії має назву «Припинення суддівської функції і звільнення від суддівської функції». Відповідно до частини четвертої статті 135 Конституції Італії по закінченні дев'ятирічного строку перебування на посаді конституційного судді і виконання ним своїх функцій припиняється.

У статті 159 Конституції Іспанії проголошені гарантії незалежності суддів. Там зазначено, що члени Конституційного Суду незалежні та не змінюються протягом дії їх мандатів.

Стаття 12 ордонансу від 7 листопада 1958 року № 58-1067 передбачає припинення повноважень членів Конституційної Ради Франції по закінченні строку мандата.

Аналізуючи пропозиції щодо формування складу Конституційного Суду України лише Президентом і парламентом, позбавлення Суду функції офіційного тлумачення законів, поділу його на палати тощо, з посиланням на досвід Російської Федерації, зазначимо, що вони не є новими і з не виправданою наполегливістю виявляють тенденцію реформувати саме цей орган. Можна навести немало прикладів, які свідчать, на наш погляд, про те, що це не буде корисним, і, як мінімум, не є конче необхідним.

Зазначені пропозиції, на нашу думку, малопродуктивні, тому що, поперше, ідея обрання суддів Конституційного Суду України Верховною Радою України з кандидатів, яких у рівній кількості подавали Голова Верховної Ради України та Президент України за погодженням, у березні 1993 року не спрацювала у зв'язку з ненабранням кваліфікованої більшості голосів, і Конституційний Суд не був створений. По-друге,

участь у процедурі формування органу конституційної юрисдикції не однієї-двох, а усіх трьох гілок влади найбільш повно враховує вимоги принципу поділу влади, їх рівність. По-третє, виходячи з кількості суддів, яких призначатимуть парламент та глава держави (по 9), під час голосування щодо конституційності актів Президента України чи парламенту один голос «за» переважатиме вісім голосів «проти». Зважаючи на протистояння «парламент — Президент», це створить великі проблеми для існування органу конституційної юрисдикції, захисту прав і свобод людини, може унеможливити прийняття рішення під час розгляду справи про імпічмент.

Прибічникам офіційного тлумачення законів парламентом варто нагадати Постанову Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України», якою парламент охопив терміном «закони» Конституцію України, а також Рішення Конституційного Суду України у справі щодо неконституційності цієї Постанови, прийняте з перевищенням конституційних повноважень²⁸.

Надання єдиному органу конституційної юрисдикції в Україні повноваження на офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційний Суд аргументував переходом до нового порядку здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (частина перша статті 6 Конституції України), органи яких взаємодіють між собою на підставі конституційно закріпленої системи стримувань і противаг. Найбільш яскраво необхідність професійного тлумачення Конституційним Судом України проявляється тоді, коли по-різному розуміють положення статей законів найвищі державні органи, виникають розбіжності, складається різна практика. Офіційне тлумачення має бути суто юридичним, а не політичним.

Надання конституційним судам повноваження офіційного тлумачення конституції та законів базується на принципі «ніхто не може бути суддею у своїй власній справі». Зауважимо, що виявлення конституційного смислу закону є безспірним повноваженням Конституційного Суду, а воно здійснюється під час тлумачення.

²⁸ Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 30.

Варто послатися на думку російського вченого Ю. Шульженка, який вважає недоліком невирішення й досі в Росії питання про офіційне, загальнообов'язкове тлумачення нормативних актів²⁹.

Наділення Конституційного Суду України повноваженням розглядати індивідуальні конституційні скарги не повинно позбавляти його повноваження офіційного тлумачення законів. Корисність цієї функції підтверджують розглянуті судом 72 справи про офіційне тлумачення положень Конституції і законів України, в тому числі з визнанням окремих законів неконституційними. До речі, поряд із розглядом індивідуальних скарг офіційне тлумачення конституції та законів здійснюють конституційні суди Азербайджану, Грузії, Латвії, Словаччини, Угорщини. Виникає запитання: чи матимуть рішення Конституційного Суду України, прийняті у справах за скаргами громадян, такі ж правові наслідки щодо загальнообов'язковості, як і у справах щодо конституційності нормативних актів, розглянутих у порядку абстрактного нормоконтролю? Можливо, було б доцільним доповнити статтю 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», зазначивши, що в рішеннях Конституційного Суду України з усіх видів конституційних проваджень обов'язковий характер має не тільки оцінка закону (нормативного акта тощо), а й супутнє тлумачення Конституції і закону чи іншого акта, а статтю 71 — положенням про направлення конституційних подань суб'єктами права на конституційне подання, визначених у статті 40 цього Закону, у разі твердої переконаності у неконституційності законів, інших правових актів. На жаль, надання права звертатися з індивідуальною скаргою не вирішить проблеми судового захисту, тим більше щодо значного зменшення кількості звернень до Європейського суду з прав людини. Цього можна досягти лише завдяки комплексному реформуванню судової влади та адвокатури і прокуратури.

До Конституційного Суду Російської Федерації протягом року надходить близько одинадцяти тисяч скарг, з яких лише двадцять п'ять прийнято до провадження. У Німеччині до Федерального Конституційного Суду щорічно надходить близько п'яти тисяч скарг і лише 2,7 відсотка з них мають успіх. Ця цифра залишається практично незмінною протягом півстоліття.

У Грузії з понад двох тисяч скарг до провадження приймається лише 2 відсотки. Приклад діяльності Конституційного Суду Грузії свідчить, що сам поділ суду на структурні підрозділи автоматично не гарантує оперативності правосуддя. За свідченням Голови Конституційного Суду

²⁹ Шульженко Ю. Л. Институт правовой охраны конституции в Российской Федерации // Европа, Япония, Украина: Шляхи демократизації державно-правових систем. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2000. — С. 28.

Грузії Д. Хещурані, Судом, який діє у складі пленуму і колегій, що мають різну компетенцію, є рівними за силою і статусом, третину справ, які надійшли протягом п'яти років, не було розглянуто³⁰.

На завершення варто наголосити на необхідності дослідження категорії механізму реалізації рішень Конституційного Суду як самостійного явища, оскільки положення частини четвертої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» про відповідальність згідно із законом за невиконання рішень та недодержання висновків Конституційного Суду до цього часу не діє. Не визначено органи, які несуть відповідальність за реалізацію рішень Конституційного Суду України, не названо також конкретні міри відповідальності. В Австрії, наприклад, відповідальність за незастосування державними органами актів, визнаних Федеральним Конституційним Судом такими, що не відповідають Конституції, покладено на Федерального Президента, який, зокрема, як виняток, може залучити навіть федеральну армію.

Ми вважаємо, що невиконання рішень Суду має кваліфікуватися як конституційне правопорушення, наслідком якого буде застосування санкцій конституційної відповідальності до суб'єктів правопорушення.

Недієздатність Конституційного Суду України упродовж 2005–2006 років внаслідок порушення парламентом минулого скликання конституційного припису щодо формування, а також внаслідок перешкоджання складенню присяги суддями, призначеними іншими гілками влади, неможливість приступити до виконання обов'язків трьома суддями, призначеними протягом року Президентом України, невжиття заходів для законодавчого забезпечення ефективної діяльності, виконання рішень Суду і незмінюваності суддів, на нашу думку, свідчать про необхідність передбачити конституційну відповідальність за порушення Конституції України, невиконання обов'язків органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, наприклад, у вигляді припинення повноважень відповідних органів, посадових осіб.

Таку відповідальність треба передбачити у доповненні до статті 19 Конституції України: «За порушення Конституції України, невиконання обов'язків органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи несуть конституційну відповідальність згідно із законом». Підстави та міри конституційної відповідальності необхідно передбачити в Законі України «Про конституційну відповідальність». Зрозуміло, що такий механізм відповідальності має застосовуватися

³⁰ Хещуриани Д. Некоторые проблемы конституционного правосудия в Грузии // Конституционное правосудие. 4(14) '01-5(15)' 02. — Ереван, 2002. — С. 178–181.

лише як виняток у випадках, коли не визнається чинна Конституція, не виконуються укази Президента, не приймаються нові закони і не приводяться у відповідність до Конституції закони, визнані рішеннями Конституційного Суду України неконституційними.

Безумовно, порівняно невеликий період функціонування в Україні єдиного органу конституційної юрисдикції не сприяє вичерпному аналізу зазначених раніше проблем, шляхів їх вирішення на базі національного досвіду. Тому практика діяльності Конституційного Суду України, досвід його взаємодії з іншими державними органами вимагає наукового осмислення. Для покращення його функціонування необхідно використовувати досвід конституційних судів інших країн.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ У КРАЇНАХ «МОЛОДОЇ ДЕМОКРАТІЇ» ШЛЯХОМ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ

К. ЕРЕМАДЗЕ,

суддя Конституційного Суду Грузії

У так званих країнах «молодої демократії», особливо в державах Східної Європи, серед членів колишнього соціалістичного табору, головним завданням конституційного правосуддя традиційно є захист від антидемократичних і тоталітарних тенденцій, що, правда, вже меншою мірою, оскільки ці тенденції зараз майже не спостерігаються. Натомість основним завданням конституційного правосуддя на сьогодні є захист демократичних держав від зловживання існуючими в їх же системах конституційними і демократично-правовими принципами.

З огляду на це перше питання, яке мені хотілося б розглянути, — це конституційно-правові принципи демократичних держав, у тому числі держав «молодої демократії», що певною мірою можуть стати об'єктами не відповідного конституції їх застосування політичними інститутами держави. Конституційні принципи зумовлюють суть конституції і динаміку розвитку демократії в державі.

1. Конституційні принципи в сучасних демократичних державах.

Сучасні конституції включають такі принципи:

- а) гарантія прав людини як базис будь-якої суспільної і державної організації;
- б) регулювання відносин між суспільством і публічною владою із застосуванням принципів правової держави;
- в) порядок розподілу компетенцій, заснований на поділі і взаємоконтролі державної влади, покликаний запобігати зловживанню владою;
- г) форми політичного волевиявлення, засновані на принципі демократичного правління і принципі правління більшості;
- г) соціальна держава, заснована на необхідності захисту загального добробуту і соціальних інтересів кожної особи.

Звичайно, усі ці принципи містяться й у Конституції Грузії.

Можна сказати, що з приводу зазначених принципів у сучасних демократіях досягнуто консенсусу. Варто зазначити, що демократія в державі діє тільки тоді, коли наведені принципи не ставляться під сумнів через політичні розбіжності.

Однак стабільність держав «молодої демократії» знову опинилася перед певними загрозами. На основі так званого «принципу правління більшості», наділеної владою, особи шляхом широкої легітимації

відповідних політичних інститутів, для збереження своїх позицій, певним чином намагаються обмежити або залишити без уваги права й інтереси осіб, що знаходяться в меншості. Також у влади нерідко виникає спокуса використати свою компетенцію у власних інтересах або на свою користь змінити правлячі структури держави. З цього випливає, що постійна динаміка принципу правління більшості і соціальної держави може спричинити звуження сфери дії інших конституційних принципів і тим самим створити загрозу конституційному консенсусу, необхідному в державі. Політичний і державний консенсуси – це той мінімальний стандарт, наявність якого обов'язкова для динаміки демократії в державі, а також стабільності, хоча досягти цього не так вже й легко.

Загрози, що виходять із принципу правління більшості. Принцип правління більшості у всіх сучасних демократичних державах є основним засобом легітимності політичної влади. На основі принципу правління більшості у всіх демократичних державах здійснюється як прийняття законів, так і формування уряду. Крім того, одним з основних керівних принципів для зосередження політичних інститутів більшості є максимальне підвищення шансів на перемогу на наступних виборах. Виходячи з цього більшість майже завжди прагне до пошуку «пріоритетних» на виборах політичних проблем і шляхів їх вирішення.

Усе це, зазвичай, зумовлює суб'єктивне тлумачення і конкретизацію законодавства про права і свободи людини, що порівняно абстрактно сформульоване у конституціях, урядами і різними адміністраціями. У результаті цього у ряді випадків сфера реальної дії прав різних груп звужується й обмежується.

Виходячи з викладеного можна дійти висновку, що у груп, які керують політичними інститутами, для максимального збільшення шансів перемогти на виборах завжди є спокуса сконцентрувати свої дії здебільшого навколо виборчого ефекту, що свого часу відомий американський політолог Мюррей Ейдельман назвав «символічною політикою». Треба зазначити, що через таку «символічну політику» не менш важливі політико-правові проблеми нерідко залишаються невирішеними.

Загрози, що виходять із принципу соціальної держави. З можливого антиконституційного застосування принципу правління більшості випливає і та обставина, що відповідні загрози можуть зрости в процесі втілення державою в життя соціального принципу. Політична більшість, правомочна здійснювати принцип соціальної держави, і в цьому випадку схильна до максимального підвищення власних шансів перемогти на виборах.

Оскільки групи політичної більшості при здійсненні принципу соціальної держави часто більше орієнтовані на вибори, є велика спокуса залишити поза сферою уваги такі соціально-політичні проблеми, які мають порівняно менше значення для майбутніх виборів. Політики

нерідко говорять про такі проблеми, що можуть вплинути на рішення виборця на їх користь.

2. Конституційне правосуддя як механізм захисту від можливого зловживання принципами правління більшості та соціальної держави.

Специфічне значення конституційного правосуддя, як у сучасних державах, так і в державах так званої «молододі демократії», полягає в тому, щоб захистити демократичні конституційні принципи від зловживання цими ж принципами. Це чи не єдиний інститут, здатний реально обмежити свободу дій політичної більшості, що потрібно для збереження конституційного порядку в державі.

Відомий французький філософ права Алексіс де Токвіль свого часу казав, що характерна для американських судів компетенція вирішення питання конституційності законів є тим могутнім бастионом, що коли-небудь споруджувався проти тиранії політичних зборів.

Нинішня конституційна практика свідчить, що органи конституційного правосуддя особливо ефективно протистоять можливому зловживанню принципами правління більшості і соціальної держави.

Насамперед хотілося б виділити три основні сфери, в яких конституційне правосуддя порівняно успішно здійснює захист конституційних принципів демократичної держави:

а) конституційне правосуддя більш стримане, коли справа стосується державних проєктів, обумовлених значними економічними потребами. У цих випадках, на мою думку, конституційні суди менш інтенсивно захищають інтереси кожної окремої людини або певних груп, ніж в інших випадках;

б) коли йдеться про розподіл певних матеріальних ресурсів, конституційні суди обережніше ставляться до скасування або зміни рішень більшості. В обґрунтування цього суди здебільшого посилаються на ту обставину, що конституції не вичерпно регулюють вирішення зазначених питань, у результаті чого рамки політичного мислення розширюються. Як приклад можемо навести виправдання багатьма європейськими державами існування таких інститутів, як, скажімо, порядок обов'язкового викупу в акціонерному товаристві акцій меншоритарних акціонерів мажоритарними акціонерами, так званий squeeze-out. У цьому сенсі хотілося б також відзначити відповідне рішення Конституційного Суду Грузії, в якому Суд заявив, що існування інституту squeeze-out як такого не є порушенням права недоторканності власності, визнаного Конституцією;

в) виходячи із соціально-політичної ситуації в країні, трапляються випадки, коли конституційні суди прямо не втручаються в соціальні питання і довіряють пошук шляхів їх вирішення державі.

Однак треба зазначити, що в трьох перерахованих вище сферах конституційні суди не відступають повністю, вони здійснюють консти-

туційний контроль відповідного законодавства і нормативних актів, що має більш «скромний» характер. Лише у випадку відвертого ігнорування конституційних норм конституційні суди не тільки не відступають, а й з усією повнотою своєї компетенції втручаються і повертають рішення влади в конституційне поле. У зв'язку з цим хочу навести конкретний приклад з практики Конституційного Суду Грузії. 30 грудня 2002 року Суд прийняв рішення, відповідно до якого антиконституційною і такою, що втратила силу, була визнана постанова Комісії з регулювання енергетики Грузії про тариф на електроенергію. Як основна аргументація наводилася та обставина, що встановлений тариф був несумірний до доходів значної соціальної групи населення, особливо в умовах, коли постачальником електроенергії і природним монополістом була єдина компанія. З урахуванням зазначеного Суд визнав, що врегулювання державою тарифу на електроенергію порушувало права енергоспоживачів і суперечило принципу соціальної держави.

3. Конституційне правосуддя як інститут захисту і забезпечення конституційного консенсусу.

Інше питання, що, на мою думку, також актуальне і міститься в контексті цієї доповіді, — роль конституційного правосуддя в захисті і забезпеченні конституційного консенсусу.

Здійснення конституційного правосуддя конституційними судами (неполітичною владою) зумовлює виконання функції щодо забезпечення консенсусу між гілками влади. Конституційне судочинство, здійснюване у формі судової організації, допомагає переможній у політичних процесах меншості в пошуку справедливості, дозволяє їй змиритися з рішеннями більшості і поважати їх. Лише тоді, коли дійсно забезпечується демократичний політичний процес, меншість змушена поважати рішення більшості. Таку компетенцію Конституційного Суду часто пов'язують і з його арбітражною функцією, коли він перевіряє справедливість правил гри, а часто — і результати цього процесу.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОВНОВАЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

В. ТИХИЙ,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
академік АПрН України, доктор юридичних наук,
професор

Згідно зі статтею 103 Конституції (Основного Закону) України 1978 року (зі змінами і доповненнями) Конституційному Суду України і Верховному Суду України належало право законодавчої ініціативи. Практика довела, що при здійсненні цього права Верховний Суд України став безпосереднім учасником законодавчої процедури і повинен був разом із Верховною Радою України нести відповідальність за конституційність прийнятих законів. При наданні права законодавчої ініціативи Конституційному Суду України та Верховному Суду України вони стають порушниками конституційного принципу поділу влади. Інтереси верховенства права, захисту прав та свобод людини і громадянина, авторитету, незалежності, безсторонності і неупередженості суду свідчать про неможливість надання права законодавчої ініціативи Конституційному Суду України та Верховному Суду України.

На наш погляд, об'єктом конституційного контролю Конституційного Суду України повинні бути не тільки нормативно-правові акти, а й певні дії (бездіяльність) Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Такі способи порушення Конституції України без прийняття відповідного нормативно-правового акта не виключаються. Так, згідно з пунктом 28 частини першої статті 85 Конституції України Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею будь-яким способом Конституції або законів України. Основний Закон також передбачає, що матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, визнаними неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (частина третя статті 152).

Конституційний Суд України не вправі перевіряти конституційність положень чинної Конституції України ні за якими параметрами, і вони (положення) не можуть бути визнані неконституційними. Проте у розділі XIII «Внесення змін до Конституції України» Основного Закону встановлено порядок внесення змін до Конституції України і передбачено певні обмеження щодо цього. Тому об'єктом конституційного контролю Конституційного Суду України є не тільки законопроекти про внесення змін до Конституції України (стаття 159 Конституції Ук-

раїни), а й закони про внесення змін. Враховуючи те, що повноваження Конституційного Суду України визначаються лише Конституцією України, Закон України «Про внесення зміни до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Конституційний Суд України» від 4 серпня 2006 року, яким Верховна Рада України виключила з юрисдикції Конституційного Суду вирішення питань щодо відповідності (конституційності) «законів України про внесення змін до Конституції України, які набрали чинності», суперечить Конституції України (є неконституційним).

За радянською системою влади, виходячи з формального верховенства вищого представницького органу, наділеного також формально всією повнотою державної влади, право офіційного тлумачення Конституції та законів України належало Верховній Раді. Конституція України закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6), а право Верховної Ради України щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України передала Конституційному Суду в Україні (частина друга статті 147, пункт 2 частини першої статті 150), який визнала єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (частина перша статті 147). Офіційне тлумачення Конституції та законів України є виключною прерогативою Конституційного Суду України і самостійним напрямом його діяльності. Про це свідчить не тільки частина друга статті 147 та пункт 2 частини першої статті 150 Конституції України, а й пункт 6 розділу XV Перехідних положень Конституції України, згідно з яким Верховна Рада України мала право здійснювати тлумачення законів лише до створення Конституційного Суду України.

Збереження за Верховною Радою України функції офіційного тлумачення (роз'яснення) Конституції та законів України не тільки створювало б небезпеку внесення змін до цих нормативно-правових актів з метою надання їм зворотної дії, а й позбавляло б рішення Конституційного Суду України остаточності, призводило б до їх перегляду та скасування, підривало б стабільність законодавства, робило б парламент суддею у своїй (власній) справі, чим порушувало б цей загальновизнаний принцип.

Якщо Верховна Рада України має намір створити нові правові норми, то вона може це зробити шляхом прийняття закону. У разі незгоди парламенту з рішенням Конституційного Суду України про тлумачення тих чи інших положень закону він може внести до нього поправки або зовсім по-іншому, але відповідно до Конституції України, врегулювати ті чи інші суспільні відносини.

Офіційному тлумаченню Конституційного Суду України підлягають закони, які відповідають Конституції України. Тому офіційному тлумаченню законів України передують з'ясування питання їх відповідності Конституції України (конституційності). Якщо закон не відповідає Конституції України, він визнається неконституційним.

Якщо ті чи інші положення Конституції або законів України можна інтерпретувати по-різному, але ці тлумачення не суперечать Конституції України, то вирішувати такі питання, конкретизувати такі положення повинен парламент. Інакше своїм тлумаченням зазначених положень Конституції чи законів України Конституційний Суд обмежував би повноваження Верховної Ради України.

БАЛАНС ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СВІТЛІ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ РУМУНІЇ

Р. САБАРЕАНУ,

Генеральний секретар Конституційного Суду Румунії

Основний Закон Румунії, прийнятий 1991 року, не закріпив принцип поділу державної влади, сприйнявши його як зайву декорацію конституційного устрою. Конституційному Суду Румунії невдовзі після утворення залишалося лише визнати, що «принцип поділу державної влади, не закріплений безпосередньо, опосередковано впливає з конституційних норм, зокрема тих, що визначають функції органів державної влади та відносини між ними» (Рішення від 11 листопада 1992 року № 6). До того ж, як йшлося далі в цьому Рішенні, «Парламент не має права втручатися у здійснення правосуддя. Втручання законодавчої влади, що перешкоджає функціонуванню судової гілки влади... призводить до порушення конституційного балансу між цими гілками влади».

Конституційний Суд неодноразово підтримував принцип поділу влади. Це є проявом його прагнення виступати фактором балансу в системі влади, а також свідчить про його внесок у злагоджене функціонування органів державної влади.

Принцип поділу державної влади та балансу гілок влади, сформульований у практиці Конституційного Суду, остаточно був включений у Конституцію у 2003 році, коли Основний Закон зазнав докорінних змін. Тепер частина четверта статті 1 Основного Закону чітко визначає: «Державний устрій заснований на принципі поділу влади та балансі законодавчої, виконавчої та судової гілок, на основі конституційної демократії».

Серед інших значних змін конституційна реформа також уповноважила Суд «вирішувати правові конфлікти конституційного характеру між органами державної влади за поданням Президента Румунії, Голови будь-якої з Палат Парламенту, Прем'єр-міністра та Голови Вищої Ради Магістратури».

Вважається, що така досить нечітка редакція відкрила шлях до втягнення Конституційного Суду у вирішення не тільки правових спорів. У цьому контексті, перевіряючи на конституційність законодавчі пропозиції щодо змін до Конституції Румунії, Суд у своєму Рішенні № 148 від 16 квітня 2003 року зазначив, що «відповідно до положень Конституції на Конституційний Суд покладені повноваження вирішувати правові спори конституційного характеру між органами державної влади... Такі повноваження також можуть бути віднайдені в актах конституційного регулювання інших країн (наприклад, стаття 189 Конституції Польщі або ж стаття 160 Конституції Словенії). Питання стосується

спорів про повноваження, тобто справ, у яких Конституційний Суд має вирішити конституційний спір між органами влади. Такі спори можуть стосуватися конфлікту, що існує між двома або більше конституційними органами влади у зв'язку з визначеними на основі Конституції предметом чи межами юрисдикції. Таким чином, Суд є необхідним засобом для виходу з інституційної кризи. Однак з метою уникнення втягнення Конституційного Суду у вирішення політичних конфліктів потрібно зауважити, що зазначене стосується тільки інституційної кризи по відношенню до позитивних чи негативних спорів про юрисдикцію».

Незважаючи на зауваження Суду, законодавчий орган вирішив залишити текст без змін. Таким чином, повноваження Суду відповідно до пункту «е» статті 146 Основного Закону поділені за категоріями справ. Як показує практика, за останні три роки питання, з якими зверталися до Конституційного Суду і які мали бути вирішені як правові спори конституційного характеру між органами влади, включали також і політичну складову, котра, однак, завжди залишалася поза межами перевірки Судом.

Ця доповідь є спробою проаналізувати практику Конституційного Суду Румунії щодо вирішення таких справ.

1. Вперше Суд мав справу із заявленим конфліктом конституційного характеру між Президентом Румунії та Парламентом у зв'язку з інтерв'ю, опублікованим у січні 2005 року в одній із найбільших центральних газет, в якому Президент торкнувся певних аспектів діяльності Парламенту та політичних партій. Заявники, а саме Голова Палати Депутатів та Голова Сенату, заявили, що Президент таким чином вийшов за конституційні межі, «його поведінка суперечить Конституції».

Ретельно проаналізувавши концепцію «правового конфлікту конституційного характеру» між органами влади, Суд у цій справі зазначив таке:

— сторонами подібного конфлікту можуть бути лише органи державної влади, визначені розділом III Конституції, а тому в ньому не можуть брати участь інші утворення (політичні партії чи парламентські групи);

— такий конфлікт обов'язково передбачає рішення, дії або бездіяльність одного або декількох органів державної влади, що є перевищенням повноважень, які відповідно до Конституції належать іншому органу державної влади, чи звуженням повноважень такого органу або органів у разі відмови від вчинення певних дій, що входять до обов'язків відповідного органу або органів.

Що стосується оспорюваних фактів та їх можливості спричинити правові наслідки, то Суд вирішив, що погляди, оцінки або твердження особи, яка перебуває на публічній посаді, до яких належить Президент Румунії, щодо інших органів влади самі по собі не можуть викликати конфлікт між органами державної влади. Погляди чи пропозиції щодо

того, як певний орган або його структурні одиниці діють чи мають діяти, або навіть їх критика, не призводять до інституційної кризи, що має наслідком дії чи бездіяльність відповідних органів державної влади, котрі могли б перешкодити виконанню їх конституційних обов'язків. По суті, Суд підтвердив свою практику стосовно свободи вираження політичних поглядів, що обмежується лише положеннями частин шостої та сьомої статті 30 Конституції.

Далі Суд проаналізував конституційний статус Президента Румунії та його функції, за однією з яких відповідно до частини другої статті 80 Основного Закону Президент має діяти як посередник між гілками влади, так само, як і між державою та суспільством, що вимагає безсторонності з його боку, не забороняючи разом із тим свободи виражати погляди стосовно можливих шляхів вирішення розбіжностей. Щодо свободи вираження політичних поглядів, то таке право гарантоване частиною другою статті 84, яка надає Президенту Румунії такий самий імунітет, яким користуються депутати та сенатори відповідно до частини першої статті 72 Конституції.

Крім цього, Суд детально проаналізував частину четверту статті 1 Конституції, відповідно до якої органи державної влади у межах конституційного устрою Румунської держави організовані відповідно до «принципу поділу влади та балансу законодавчої, виконавчої та судової гілок», виходячи з якого Президент Румунії може критикувати закони, прийняті Парламентом, та звертатися до суду. У цьому контексті він має право повернути закон до Парламенту на повторний розгляд перед його оприлюдненням, але тільки один раз відповідно до частини другої статті 77 Основного Закону. Також згідно з пунктом «а» статті 146 він зазначений серед органів та юридичних осіб, які мають право звертатися до Конституційного Суду для здійснення превентивного, попереднього перегляду законів, прийнятих Парламентом. Такі повноваження, надані Президентові Румунії як противага законодавчій владі, покликані забезпечувати баланс гілок влади у правовій державі. Так само важливим є право Президента звертатися до Конституційного Суду з поданням щодо вирішення правового конфлікту конституційного характеру між органами державної влади відповідно до пункту «е» статті 146, де Президент також має право на думку, щодо шляхів та засобів його вирішення, що, у свою чергу, є відбиттям його оцінки позиції органів влади, втягнутих у конфлікт.

Хоча за висновком Суду жодного правового конфлікту конституційного характеру тут не було, він вказав, що за певних обставин політичні заяви представників органів влади дійсно можуть викликати стан безладдя, невизначеності чи напруги, що в кінцевому результаті може призвести до конфлікту між органами влади, вираженому навіть у правовій формі (Рішення від 28 січня 2005 року № 53).

2. Подання, про яке йтиметься далі, надійшло від Голови Вищої Ради Магістратури у зв'язку з неодноразовою публічною критикою Президентом Румунії та Прем'єр-міністром судової системи, звинуваченою серед іншого у «високому рівні корупції». Йшлося про те, що такі твердження були достатніми для того, щоб зашкодити конституційному статусу судової влади, що суперечить закріпленому у частині третій статті 124 Конституції принципу незалежності суддів.

Враховуючи своє попереднє рішення, спираючись на аналогічні аргументи, Суд зазначив, що критика, хоча й жорстка, була все ж прийнятною. Однак він знову наголосив, що представники органів влади, виконуючи свої повноваження, повинні стримувати себе, аби не провокувати конфлікти між гілками влади. Крім того, виходячи з конституційного статусу Президента Румунії та Прем'єр-міністра, їх ролі у системі конституційної демократії, вони зобов'язані обирати адекватні форми критики інших гілок влади з метою уникнення провокації правових конфліктів конституційного характеру.

Стосовно оцінки меж свободи слова, коли цього вимагають інтереси правосуддя, Конституційний Суд звернувся також до практики Європейського суду з прав людини та навів витяги з Рішення у справі Прагер та Обершлік проти Австрії 1995 року (Prager and Oberschlick v. Austria): «Преса є одним із засобів, за допомогою якого політики та громадськість можуть пересвідчитися в тому, що судді виконують свої відповідальні повноваження згідно з метою, що відповідає їхньому призначенню. У всякому разі, у суспільстві має бути виявлена належна повага до особливої ролі суддів у суспільстві. Як гаранті правосуддя, фундаментальна цінність у правовій державі, судді мають користуватися громадською довірою з тим, щоб успішно здійснювати покладені на них обов'язки. Тому може постати необхідність у захисті цієї довіри від шкідливих, необґрунтованих, по суті, заяв, особливо враховуючи той факт, що судді, які стають об'єктом критики, через обов'язок бути розсудливими, не можуть відповісти».

Зрештою Конституційний Суд встановив, що критика не була насправді спрямована проти судової влади як такої, а була направлена лише на окремі суди або суддів як представників судової влади; більше того, не було жодного конкретного доказу того, що конфліктний стан справ між Президентом Румунії та судовою владою спричинив будь-які правові наслідки, які могли призвести до інституційної кризи або зашкодити будь-якому органу державної влади виконувати його конституційні повноваження. Однак Суд наголосив, що незалежність судової влади, гарантована Конституцією, передбачає обов'язкові вимоги щодо ефективного захисту, а тому судді повинні мати змогу покладатися на інші гілки влади — законодавчу та виконавчу, та отримувати підтримку з їх боку (Рішення від 26 травня 2006 року № 435).

3. У березні 2007 року Прем'єр-міністр звернувся до Суду із клопотанням встановити наявність правового конфлікту конституційного характеру між Президентом та Урядом Румунії, який полягав у тому, що перший відмовився звільнити з посади члена Уряду (Міністра закордонних справ) після його відставки та призначити нового міністра, кандидатура якого була запропонована Прем'єр-міністром.

Установлюючи наявність такого конфлікту у справі, Суд виходив із того, що відставка з посади міністра є одностороннім актом, що вчиняється на власний розсуд особою, яка обіймає посаду, а тому не потребує жодного підтвердження або схвалення. Це акт, після якого Президент за поданням Прем'єр-міністра згідно зі статтею 106 Конституції та відповідними положеннями Закону «Про організацію та діяльність Уряду Румунії» № 90/2001 має оголосити посаду вакантною. Конституційний Суд також відзначив, що ні положення Конституції, ні положення закону не встановлюють жодного конкретного терміну для здійснення Президентом свого повноваження, і що це не залежить від жодного іншого органу у контексті чинності відставки або її правових наслідків.

Отже, ключовим питанням, яке вирішувалося у цій справі, було повноваження Президента щодо призначення членів Уряду, і в цьому самому контексті – питання щодо того, чи спричинила його відмова заміну Міністра, який пішов у відставку, правовий конфлікт конституційного характеру.

Конституційний Суд, проаналізувавши частину другу статті 85 Конституції, відповідно до якої «у разі зміни всього складу Уряду або наявності вакантної посади Президент звільняє та призначає за пропозицією Прем'єр-міністра окремих членів Уряду», дійшов висновку, що хоча зазначена частина і стосується конкретних форм зміни складу Уряду, вона не може розглядатися окремо від базової концепції та принципів, закріплених у всіх трьох частинах статті 85, які встановлюють конституційний режим змін усього складу Уряду, а також подальших змін у його складі. Виходячи з цього, Суд визнав, що правомочність Президента підтвердити, чи дійсно запропонований Прем'єр-міністром кандидат відповідає умовам призначення на посаду міністра, є аналогічною парламентській процедурі, яку проходять кандидати, запропоновані на зайняття посади міністра, у постійних комітетах перед голосуванням про довіру у Парламенті відповідно до частини першої (для вступу на посаду), або перед затвердженням Парламентом відповідно до частини третьої статті 85 (для зміни політичної структури або складу) з метою оцінки освіти кандидата, досвіду, професійних та інших якостей у певній сфері, бездоганності репутації тощо – тобто кваліфікуючого критерію.

Однак це не означає, що Президент Румунії наділений правом вето щодо кандидатури, запропонованої Прем'єр-міністром. При здійсненні повноважень, передбачених частиною другою статті 85 Конституції,

Президент може запропонувати Прем'єр-міністру відмовитися від зазначеної пропозиції, якщо запропонована кандидатура не відповідає законним вимогам для відповідної посади. За таких умов Президент повинен мотивувати свою відмову.

У підсумку Конституційний Суд встановив, що відмова Президента призначити члена Уряду за пропозицією Прем'єр-міністра спричинила правовий конфлікт конституційного характеру, незважаючи на те, що він вичерпався до моменту винесення Судом рішення у справі. За той час Президент видав три укази і призначив міністром особу, чію кандидатуру він спочатку відхилив.

Детально проаналізувавши інституційні стосунки у питаннях призначення міністрів між Президентом Румунії, з одного боку, та Прем'єр-міністром разом із Урядом – з другого, Суд наголосив, що відносини між цими інститутами влади повинні розвиватися у конституційних межах, ґрунтуватися на лояльності та співпраці задля виконання кожним із них своїх повноважень, оскільки співпраця є необхідною передумовою злагодженої діяльності всіх органів влади в державі (Рішення від 5 квітня 2007 року № 356).

4. Ця проблема мала своє продовження. У січні 2008 року Прем'єр-міністр звернувся до Конституційного Суду, стверджуючи, що Президент Румунії спровокував правовий конфлікт конституційного характеру, відмовляючись призначити запропоновану особу на вакантну посаду Міністра юстиції, незважаючи на те, що Прем'єр-міністр підтримав цього кандидата.

Суд, витлумачивши ряд відповідних положень Основного Закону, визнав підвідомчість йому справи та свій обов'язок вирішити конфлікт. Так, були витлумачені положення пункту «е» статті 146, відповідно до яких Суд наділений повноваженнями вирішувати правові конфлікти конституційного характеру між органами влади, та положення частини першої статті 142, згідно з якими Суд є «гарантом верховенства Конституції». З огляду на це Суд не тільки вважав себе «зв'язаним» імперативними нормами юрисдикції, а й зазначив, що невиконання цього обов'язку, враховуючи те, що частина друга статті 85 Конституції не визначає, ні скільки разів Президент Румунії може звертатися до Прем'єр-міністра щодо іншої кандидатури, ні того, чи зобов'язаний Прем'єр-міністр запропонувати іншу кандидатуру, означатиме перехід урядової кризи у сферу правосуддя. Саме тому Конституційний Суд однозначно визнав за собою обов'язок усунути інституційну кризу та звернувся до основоположного принципу права, закріпленого у статті 3 Цивільного кодексу Румунії 1864 року та в інших актах національного законодавства, відповідно до якого суддя не може відмовити у здійсненні правосуддя у справі тільки на тій підставі, що відсутній закон, який може бути застосований для вирішення питання, або такий закон є незрозумілим.

Даючи тлумачення норми, зазначеної у частині другій статті 85, виходячи із букви Конституції та керуючись загальними принципами та духом Конституції, Суд звернув увагу на положення частини третьої статті 1 Конституції, відповідно до якого «Румунія є демократичною та соціальною, правовою державою, де людська гідність, права та свободи громадян, вільний розвиток людської особистості, правосуддя та політичний плюралізм – найвищі цінності, натхненні демократичними традиціями Румунського народу, та ідеали, втілені Грудневою революцією 1989 року, гарантуються». Суд зазначив, що однією з необхідних передумов реалізації основних завдань Румунської держави є належне і злагоджене функціонування органів влади за умови дотримання принципів поділу влади та балансу гілок влади.

За таких умов суперечності між Президентом Румунії та Прем'єр-міністром досягли меж непримиренності, а інституційна криза вже вплинула на ефективність діяльності Уряду.

У цій справі Суд, по суті, підтвердив свою попередню практику стосовно застосування частини другої статті 85 Конституції, зазначивши, що Президент Румунії має право звернутися до Прем'єр-міністра з тим, щоб він запропонував іншу кандидатуру на вакантну посаду міністра, але при цьому він не має права вето. Крім того, Суд також визнав, що у зв'язку з тим, що попередній конфлікт було вичерпано до вирішення справи, два питання залишилися невирішеними.

Щодо першого з них – скільки разів Президент Румунії може звертатися до Прем'єр-міністра з проханням подати іншу кандидатуру на вакантну посаду – Суд спирався на частину другу статті 77, спрямовану на попередження інституційної кризи під час завершення законодавчого процесу. У цьому контексті було відзначено, що Президент може повернути закон на повторний розгляд до його оприлюднення, але тільки раз.

Рішення, віднайдене Судом, базувалося на загальноприйнятності конституційного принципу у таких справах та його цінності у вирішенні конфліктів між двома або навіть більше органами влади, наділеними пов'язаними повноваженнями, за умови, що вони діють на підставі Конституції.

Оскільки об'єктом розгляду була процедура зміни всього складу Уряду та призначення на окремі вакантні посади, прийняте судом рішення було спрямоване на усунення безвихідної ситуації у разі, якщо Президент знову відмовиться призначити запропоновану Прем'єр-міністром кандидатуру. Виходячи з того, що відносини між Президентом Румунії та Прем'єр-міністром не обмежуються суто формальними процедурами, Суд підтвердив повноваження Глави держави у контексті частини другої статті 85 Конституції щодо перевірки того, чи відповідає запропонований Прем'єр-міністром кандидат усім вимогам. Якщо право

Президента є разовим, то має бути враховано те, що за дотримання вимог щодо другого кандидата відповідає тільки Прем'єр-міністр.

Враховуючи те, що відмова Президента не є вето, це попереджає вчинення свавільних дій та дискреційних повноважень, а також те, що його вимога щодо пропозиції нової кандидатури має постати у формі обґрунтованого рішення, Суд вирішив, що Прем'єр-міністр не мав права перевіряти чи переглядати іншим чином підстави та обґрунтування рішення Президента. Оскільки Президент в кінцевому результаті є відповідальним перед виборцями за те, в який спосіб він здійснював свої конституційні повноваження, включаючи його відмову здійснити відповідні призначення, так само Прем'єр-міністр та Уряд несуть політичну відповідальність перед Парламентом.

Щодо другого питання – чи може Прем'єр-міністр запропонувати ту ж саму кандидатуру – Суд не визнав такої можливості та однозначно вказав, що Прем'єр-міністр зобов'язаний запропонувати іншу особу на вакантну посаду міністра (Рішення від 7 лютого 2008 року № 98).

5. Під час розгляду однієї з останніх справ Суд підтвердив свою компетенцію вирішувати будь-які правові конфлікти конституційного характеру, що виникають між органами влади, а не тільки їх спори про компетенцію.

Справа стосувалася конфлікту, який виник між Прокуратурою при Вищому касаційному суді, з одного боку, та двома палатами Парламенту – з другого, через різне тлумачення та застосування положень частини другої статті 109 Конституції щодо того, який орган повноважний вимагати ініціювання судового переслідування дійсних або колишніх членів Уряду, які на момент направлення вимоги обіймали також посаду депутата або сенатора.

Розбіжності були спричинені відмовою Прокуратури при Вищому касаційному суді направити до палат Парламенту документи, які могли стосуватися ініціювання судового переслідування щодо окремих дійсних та колишніх членів Уряду, які водночас були членами Парламенту.

Положення Конституції, які були предметом розгляду, передбачають: «Лише Палата Депутатів, Сенат та Президент Румунії мають право вимагати кримінального переслідування щодо членів Уряду за дії, вчинені під час перебування на посаді». Як встановив Суд, це має сприйматися як процесуальна норма на рівні конституційного принципу, що відображає роль кожної з трьох гілок влади в межах конституційного механізму формування Уряду та відповідальності членів Уряду. Оскільки вирішальним для вступу на посаду члена Уряду є голосування довіри у Парламенті, на підставі чого Президент Румунії призначає Уряд відповідно до частини першої статті 85 Основного Закону. Вихідною точкою, що визначає відносини між Урядом, Парламентом та Прези-

дентом Румунії, є «рішення Парламенту, відповідно до волі якого Уряд призначається або звільняється».

Таким чином, кожен із трьох органів, перелічених у Конституції, має свою власну компетенцію, що виключає їх спільні чи альтернативні повноваження у прийнятті рішення щодо вимоги ініціювання переслідування.

Оскільки відповідно до частини другої статті 71 Конституції можливість обіймати посаду депутата або сенатора поєднується із виконанням обов'язків на посаді члена Уряду, така подвійна можливість має передбачати відповідно до частини другої статті 109 повноваження Палати Депутатів або Сенату за необхідності клопотати щодо ініціювання судового переслідування особи, яка також є членом Парламенту.

Отже, у разі якщо Прокуратура при Вишому касаційному суді звернеться до одного з трьох органів: Палати Депутатів, Сенату чи Президента Румунії за згодою на ініціювання переслідування щодо члена Уряду, процедура відрізнятиметься залежно від того, чи є цей член Уряду також і членом Парламенту.

Тлумачення Судом конституційних положень було спрямоване на забезпечення чітких процесуальних вказівок для Прокуратури при Вишому касаційному суді щодо звернення до органу, який має право формально вимагати переслідування дійсного чи колишнього члена Уряду. Інакше це означало б, що Прокуратура при Вишому касаційному суді в процесі вибору органу, до якого звернутися, діятиме повністю на власний розсуд, що може призвести до свавілля та вибору на власний розсуд.

Стосовно повноважності цих трьох органів вимагати судового переслідування дійсних чи колишніх членів Уряду за дії, вчинені під час перебування на посаді, Суд підтвердив, що кожен із них має абсолютне право, яке не залежить від рішення іншого (Рішення від 10 березня 2008 року № 270).

У контексті вирішення Конституційним Судом комплексних питань слід однозначно підкреслити, що самі органи влади зробили значний внесок у забезпечення балансу гілок влади шляхом точного і неухильного виконання всіх рішень Суду.

ПРО РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙНИХ ТА ІНШИХ СПОРІВ У ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

В. КАМПО,

суддя Конституційного Суду України,
кандидат юридичних наук

1. Роль і значення конституційних судів у системі державних органів розкривається, зокрема, завдяки розгляду цими судами компетенційних спорів між згаданими органами. Як зазначає С. Шевчук, судовий конституційний контроль виник саме через практичну недостатність взаємного контролю між гілками влади, які взаємодіють на підставі системи стримувань і противаг¹. У практиці Конституційного Суду України компетенційні спори посідають відповідне місце, що свідчить про особливу роль Суду в стабілізації відносин між різними органами влади.

Питання ролі компетенційних спорів в діяльності Конституційного Суду України розглядали у своїх працях М. Савенко², В. Скомороха³, М. Тесленко⁴ та інші. Втім українська наука конституційного права приділяє недостатню увагу зазначеній проблемі. Про це свідчить, зокрема, і те, що серед публікацій «Вісника Конституційного Суду України» за 11 років його існування фактично відсутні присвячені цій тематиці доробки, хоча питання потребує глибоких наукових досліджень, оскільки нова практика Конституційного Суду України щодо розгляду компетенційних спорів, особливо що стосується лінії Президента та уряду, вимагає доктринального осмислення.

2. Як відомо, компетенція — це сукупність встановлених в офіційній — юридичній чи неюридичній — формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вжи-

¹ Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. — К.: Український центр правничих студій, 2001. — С. 233.

² Савенко Н. Компетенционные споры между главой государства и парламентом, юрисдикция Конституционного Суда Украины в их разрешении // Конст. правосудие. — 1999. — Вып. 4(6). — С. 14–30.

³ Скомороха В. Е. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: «МП Леся», 2007. — 716 с.

⁴ Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: Навч. посіб. — К., 2003. — 255 с.

вати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо⁵. Нотомість спір — це взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось, вирішувані переважно судом⁶.

Таким чином, лексичний аналіз словосполучення «компетенційний спір» дозволяє дійти висновку, що воно означає вирішувані судом взаємні домагання двох (або більше) органів чи посадових осіб щодо повноважень, які входять до їхньої компетенції.

М. Тесленко характеризує спір про компетенцію у сфері конституційного судочинства як «оспорювання видання акта чи вчинення дій правового характеру двома органами державної влади, кожен з яких має свій правовий інтерес, зумовлений ущемленням його компетенції»⁷.

3. Глава 10 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі — Закон) визначає особливості провадження у справах щодо конституційності правових актів, які спричиняють спір стосовно повноважень конституційних органів державної влади України, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Підставою для конституційного подання у такому випадку стаття 75 Закону називає наявність спору стосовно повноважень зазначених органів, якщо один із суб'єктів права на конституційне подання вважає, що правові акти, якими встановлено відповідні повноваження, не відповідають Конституції України. При цьому згідно зі статтею 76 Закону кожен із суб'єктів права на конституційне подання може звернутися до Конституційного Суду України із конституційним поданням стосовно повноважень зазначених органів на будь-якій стадії конституційного провадження, якщо він вважає, що рішення Конституційного Суду України у справі може вплинути на обсяг їх повноважень. На думку В. Скоморохи, у разі звернення з таким поданням провадження у справі, яка розглядалася Конституційним Судом України, має розпочинатися з початку⁸.

На підставі проведеного аналізу можна виділити характерні вимоги до компетенційних спорів: 1) зазначення повноважень, які, на думку суб'єкта права на конституційне подання, мають здійснюватися іншим органом, ніж передбачено оспорюваним нормативним актом; 2) зазначення органу, якому мають належати спірні повноваження; 3) підтвердження спроби здійснення спірних повноважень одним органом, коли, на думку суб'єкта права на конституційне подання, вони мають належа-

⁵ Великий енциклопедичний юридичний словник. — К.: Юрична думка, 2007. — С. 373.

⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.

⁷ Тесленко М. В. Конституційна юрисдикція в Україні: Навч. посіб. — К., 2003. — С. 77.

⁸ Скомороха В. Є. Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики. — К.: МП «Леся», 2007. — С. 270.

ти іншому органу; 4) обов'язковість участі у вирішенні компетенційного спору Конституційного Суду України, який може вплинути на обсяг повноважень органів, що між собою за них сперечаються.

4. Розгляд компетенційних спорів Конституційним Судом України треба відрізнити від процедури розгляду спорів про перевищення органами влади їхніх повноважень. Перевищувати (повноваження) — означає користуватися правами, повноваженнями більшою мірою, ніж дозволено за посадою, становищем тощо⁹. Тобто, якщо йдеться про перевищення повноважень органом державної влади, це означає, що відповідний орган здійснив повноваження, які розширюють його компетенцію. У такому разі об'єктом конституційного контролю є саме видані таким органом при перевищенні повноважень правові акти або їх положення.

Слід також відрізнити перевищення повноважень конституційним органом влади від її узурпації, яка означає незаконне захоплення влади в країні або привласнення чужих повноважень (наприклад, парламенту або Президента) тощо. Тобто при узурпації орган (особа) привласнює собі чужі, не властиві йому повноваження, які, якщо йдеться про орган державної влади, не можуть бути виведені з його загально окресленої компетенції.

Від компетенційного спору справи про перевищення повноважень відрізняються тим, що здійснені органом державної влади повноваження можуть бути виведені шляхом розширеного тлумачення закріпленої за ним компетенції, при цьому вони не передбачені в компетенції інших органів. Спір відсутній, а можливість здійснення оспорюваного повноваження конкретним органом має визначатися, виходячи із загальних принципів його діяльності. Отже, справи про перевищення повноважень стосуються встановлення меж повноважень окремих органів державної чи іншої влади, тоді як компетенційні спори — меж повноважень (суміжних предметів відання тощо) двох і більше органів влади.

5. Якщо в конституційному поданні йдеться не про компетенційний спір, а саме про перевищення повноважень, мають бути застосовані норми глави 9 Закону, а саме — відповідно до статті 71 суб'єкти права на конституційне подання у своїх поданнях мають викласти аргументи неконституційності законів, інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. А відповідно до пункту 3 частини першої статті 15 Закону підставою для прийняття Конституційним Судом України рішення про неконституційність правових актів повністю чи в їх окремих частинах є перевищення конституційних повноважень при їх прийнятті. Ця підстава пов'язана насамперед із загальним принципом

⁹ Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.

діяльності органів державної влади, закріпленим частиною другою статті 19 Конституції України, згідно з яким вони зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією України.

Перевищення повноважень може призвести до порушення прав громадян. У такому разі однією з підстав для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав і свобод людини і громадянина є наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів (пункт 1 статті 82 Закону).

Відрізняються компетенційні спори і від справ про звичайний (абстрактний) нормоконтроль. Ознаками його здійснення є насамперед текстуальні розбіжності: пряме текстуальне розходження правового акта і Конституції України; суперечність між змістом правового акта і системним регулюванням відповідних питань у Конституції України (включаючи принципи такого регулювання); протилежність цінностей правового акта і конституційних цінностей (зокрема, у випадку прийняття такого акта до набуття чинності Конституцією).

б. Логічним є припущення, що питання про перевищення повноважень мають розглядатися Конституційним Судом України за наявності підтвердження негативних наслідків такого перевищення — порушення прав громадян, порушення конституційних цінностей або наявності завданої шкоди. Таким чином, серед основних характеристик справ про перевищення повноважень можна виділити такі: 1) наявність правового акта органу державної влади (його окремих положень) з питань, прямо не передбачених його предметною компетенцією; 2) відсутність закріплення відповідного повноваження у компетенцію будь-якого іншого органу державної влади; 3) підтвердження негативних наслідків здійснення таких повноважень — порушення прав громадян, конституційних цінностей або завдання матеріальної (майнової) шкоди, що є аргументацією на користь практичної необхідності для розгляду справи.

Отже, чітке розмежування компетенційних та інших суміжних спорів має важливе теоретичне і практичне значення для визначення конкретного виду провадження, в межах якого мають розглядатися справи щодо цих спорів. Це дозволяє точніше встановлювати зміст аргументів, які суб'єкти права на конституційне подання повинні наводити на користь неконституційності відповідних актів (їх положень).

ПРОБЛЕМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ В ЮРИСДИКЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

М. КОРНІЄНКО,

суддя Конституційного Суду України у відставці,
кандидат юридичних наук, професор

1. Відповідно до Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (частина друга статті 5, стаття 69).

2. В Україні продовжується пошук оптимальної моделі виборчої системи. За роки незалежності мажоритарна виборча система абсолютної більшості була замінена менш демократичною мажоритарною системою відносної більшості, а ця остання — змішаною (мажоритарно-пропорційною) виборчою системою. На сьогодні вибори до Верховної Ради та місцевих рад (окрім сільських, селищних) проводяться лише за пропорційною виборчою системою — виборчими списками політичних партій та їх об'єднань (виборчих блоків). Проте знову деякі політики ведуть мову про необхідність замінити цю систему на іншу.

З таким становищем можна було б змиритися, якби з кожним кроком у цьому напрямі не втрачався демократичний потенціал виборчої системи, а перманентні зміни виборчих законів не призводили до послаблення волевиявлення народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади.

3. Конституційний Суд України за свою майже дванадцятирічну історію не раз звертався до виборів як форми безпосереднього народовладдя. Яскравим прикладом є його Рішення від 29 лютого 1998 року (справа про вибори народних депутатів України). Його аналіз дозволяє дійти висновку, що питання форми виборчої системи є питанням політичної доцільності й охоплюється положеннями пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України, відповідно до яких виключно законом має визначатися «організація і порядок проведення виборів та референдумів».

Але чи вписується в цю конституційну формулу пропорційна виборча система, що виключає інститут самовисування, а отже, і реалізацію пасивного виборчого права громадян України, які не є членами відповідних політичних партій, а на місцевих виборах — права територіальних громад сіл, селищ, міст на рівне представництво в районних, обласних радах як органах місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси цих громад?

Звичайно, відповідь на це питання може дати тільки Конституційний Суд України. Проте ці питання, рівно як і інші (виборчий бар'єр,

грошова застава), на моє переконання, слід було б врегулювати в Основному Законі нашої держави.

4. Президентом України створено Національну конституційну раду, якій доручено підготовку проекту нової редакції чинної Конституції України. Сьогодні вітчизняні політики жваво обговорюють питання про те, що ця нова редакція може бути ініційована та ухвалена на всеукраїнському референдумі без участі у цьому процесі Верховної Ради України, а можливо, і Конституційного Суду України. Як аргумент наводиться лише одне речення, взяте з мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом): «... народ має право приймати нову Конституцію України». Проте в резолютивній частині цього Рішення йдеться зовсім про інше: «Народ має право... змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII». Такий порядок, як про це зазначається в іншому Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 року № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою), передбачає «збалансованість дій Президента України, народних депутатів України, Верховної Ради України при реалізації волі народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні».

5. У засобах масової інформації іноді висловлюється думка, що нова редакція чинної Конституції України може бути ініційована та ухвалена на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України за народною ініціативою. До того ж дехто з учених-юристів намагається підвести наукове обґрунтування під таке твердження, посиляючись, зокрема, на те, що чинна Конституція України нібито не обмежує предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що на ньому можуть вирішуватися будь-які питання, передбачені статтею 74 самої Конституції України (за винятком питання податків, бюджету та амністії).

Природно, що з такими твердженнями погодитися не можна, оскільки порядок внесення змін до Конституції чітко визначений, як про це вже зазначалося, її розділом XIII, згідно з яким право прийняття відповідних законів про внесення змін до Конституції України належить виключно Верховній Раді України і лише ухвалені нею зміни до розділів I, II та XIII підлягають затвердженню на всеукраїнському референдумі.

6. Порушуючи питання таким чином, я не виключаю необхідності внесення відповідних змін як до самої Конституції України, так і до чинного Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що відкрило б простір для розвитку референдного права.

Зазначений Закон, як відомо, був прийнятий ще 3 липня 1991 року, а тому не всі його положення відповідають Основному Закону. Проте

деякі з них заслуговують на увагу та обговорення при розробленні нової редакції Конституції України. Наприклад, звертає на себе увагу та обставина, що в цьому Законі предметом всеукраїнського референдуму може бути і затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення змін до неї (стаття 3), а виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень (стаття 5). Крім того, всеукраїнський референдум з питань затвердження чи скасування Конституції України мав призначатися і тоді, коли цього вимагають не менш як три мільйони громадян України (стаття 13).

Отже, імплементація цих положень до чинної Конституції України створила б надійну конституційну основу для вирішення українським народом його стратегічних завдань.

7. Проведення всеукраїнського референдуму, в тому числі і конституційного, має відбуватися на підставі та у спосіб, що передбачені чинною Конституцією та законами України. Тому прискорення прийняття нової редакції чи нового закону «Про всеукраїнський референдум» набуває великої політичної та практичної ваги. Проект нової редакції Конституції України в разі винесення його на всеукраїнський референдум має бути обов'язково попередньо розглянутий Конституційним Судом України та схвалений Верховною Радою України, як того вимагає розділ XIII Конституції України. Без додержання цього порядку такий референдум стане лише дестабілізуючим фактором, а ухвалена на ньому нова редакція Конституції України буде нелегітимною.

ПРОБЛЕМИ СУДОВОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Ю. КИРИЧЕНКО,

аспірантка Національної академії державного управління
при Президентові України

Сьогодні одним з найактуальніших питань в Україні є проведення конституційної реформи. Президент України, всі політичні сили, представлені в Парламенті, заявляють про необхідність проведення комплексної конституційної реформи шляхом прийняття нової редакції Конституції України або внесення комплексних змін до чинної Конституції України.

Враховуючи невдале проведення конституційної реформи у 2004 році, проблеми конституційного контролю, що існують в Україні, вкрай важливим на цьому етапі розвитку нашої держави є питання ефективного функціонування в механізмі державної влади Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

На жаль, за період існування чинної Конституції України¹ ми були свідками блокування роботи Конституційного Суду з боку вищих органів державної влади, втручання в роботу єдиного органу конституційної юрисдикції, прийняття дискусійних кадрових рішень про призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного Суду України, неспроможності Конституційного Суду України вчасно вирішити нагальні конституційні спори, забезпечити дію Конституції України.

Нині ж одним із напрямів конституційної реформи має стати удосконалення конституційного статусу Конституційного Суду України.

Для вироблення рекомендацій щодо зміни конституційних положень, які встановлюють основи конституційної юрисдикції в Україні, насамперед слід проаналізувати проблеми реалізації чинних положень Конституції України, які проявилися за майже одинадцятирічну практичну діяльність Конституційного Суду України. Спробуємо виділити їх.

Звичною для України практикою стала робота її Конституційного Суду у складних умовах. Наприклад, у 2005 році Суд працював неповний рік та у неповному складі (не було призначено чотирьох суддів з вісімнадцяти за Конституцією України), у 2008 році Суд тривалий час працював за умов трьох вакантних посад суддів.

¹ Конституція України від 28 червня 1996 року зі змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Вісник Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.

З 18 жовтня 2005 року по 4 серпня 2006 року Конституційний Суд України було взагалі виключено з механізму державної влади шляхом блокування його роботи.

Так, 18 жовтня 2005 року Конституційний Суд України прийняв рішення про припинення повноважень дев'яти суддів Конституційного Суду України у зв'язку із закінченням строку, на який їх було призначено. Новий склад суддів Конституційного Суду України зміг приступити до виконання своїх обов'язків 4 серпня 2006 року після складення суддями присяги на пленарному засіданні Верховної Ради України відповідно до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України»². Зазначене спричинило зупинення діяльності Конституційного Суду України з 18 жовтня 2005 року по 4 серпня 2006 року, оскільки відповідно до статті 51 Закону України «Про Конституційний Суд України» рішення Конституційного Суду України приймаються та висновки даються на пленарному засіданні, якщо за них проголосувало не менше десяти суддів Конституційного Суду України за умови присутності не менше дванадцяти суддів. Отже, Верховною Радою України Конституційний Суд штучно було виключено з механізму державної влади майже на дев'ять місяців, що неприпустимо у правовій державі, якою себе проголосила Україна (стаття 1 Конституції України). Зазначимо, що у цей період в Україні тривала чергова виборча кампанія, під час проведення якої було порушено право виборців звертатися до єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Щодо неприпустимості блокування діяльності Конституційного Суду тоді висловлювалися як Президент України, вітчизняні правозахисні громадські організації, так і міжнародні організації. Президент України, зокрема, зазначав, що Конституційний Суд України є одним із ключових чинників у створенні реальної традиції верховенства права в нашій державі. Тому недієздатність цього державного органу спричиняє проблеми у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Глава держави нагадував, що згідно зі статтею 19 Конституції України державні органи та їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. «У цьому контексті необхідно розглядати той факт, що Верховна Рада України зобов'язана приводити до присяги суддів Конституційного Суду України, — йшлося у зверненні Президента до Парламенту. — Як гарант додержання Конституції України наполягаю на необхідності забез-

² Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР зі змінами, внесеними згідно із законами України від 3 серпня 2006 року № 73-V, від 4 серпня 2006 року № 79-V // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272; 2006. — № 42. — Ст. 383; 2006. — № 41. — Ст. 355.

печення складення присяги новопризначеними суддями Конституційного Суду України відповідно до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України», — наголошував Президент України³.

Парламентська Асамблея Ради Європи (далі — ПАРЄ) неодноразово висловлювала стурбованість щодо блокування діяльності Конституційного Суду України. Так, ще напередодні виникнення кризи з Конституційним Судом у Резолюції № 1466 про виконання обов'язків та зобов'язань Україною від 5 жовтня 2005 року ПАРЄ⁴ передбачила можливі проблеми і закликала органи влади України «забезпечити оновлення складу Конституційного Суду без необґрунтованого зволікання після того, як закінчиться термін повноважень суддів» (пункт 13.2 Резолюції). У доповіді Ханне Северинсен і Ренате Вольвенд, яка передувала ухваленню цієї Резолюції, висловлювалася стурбованість з приводу можливості свідомого непризначення суддів Конституційного Суду України та блокування складення ними присяги і наголошувалося, що «правосуддя не повинно ставати заручником політичних інтересів». Друге попередження від ПАРЄ містилося у заяві від 15 грудня 2005 року, в якій зазначено, що конституційна юстиція в Україні стала «заручницею політичних інтересів». У зв'язку з цим ПАРЄ закликала Верховну Раду України та її тодішнього Голову Володимира Литвина виконати конституційний обов'язок і оновити склад Конституційного Суду України без подальших зволікань.

У наступній заяві ПАРЄ від 24 січня 2006 року наголошувалося на глибокому розчаруванні тим, що заклики міжнародної спільноти не було взято Україною до уваги. Також у заяві зазначалося, що «подальше зволікання щодо цього питання ставить під загрозу конституційний порядок у країні та позбавляє українських громадян ефективного механізму захисту їх прав і свобод».

У декларації від 16 грудня 2005 року⁵ Венеціанська Комісія висловила стурбованість (її підтримав Конституційний Суд Литви, який головував на Конференції європейських конституційних суддів) з приводу зупинення процесу призначення нових суддів Конституційного Суду України та закликала «органи влади України і особливо український пар-

³ В. Ющенко вимагає від парламенту негайного виконання норм Конституції щодо КС. Українське незалежне інформаційне агентство // <http://www.unian.net/ukr/news/print-92592.html>.

⁴ Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1466 про виконання обов'язків та зобов'язань Україною від 5 жовтня 2005 року // [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovoty/RN1466\(2005\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovoty/RN1466(2005).html).

⁵ Заява Європейської Комісії «за демократію через право» (Венеціанської Комісії) стосовно призначення суддів Конституційного Суду України від 16 грудня 2006 року // www.minjust.gov.ua/0/2086.

ламент якомога швидше зробити необхідні кроки для відновлення складу Конституційного Суду України». У декларації відзначалося, що «у країнах, де його було створено, Конституційний Суд є інституцією, надзвичайно важливою для забезпечення функціонування різних державних органів у конституційних межах. Вони (конституційні суди) мають ключову функцію гарантування дотримання основоположних принципів демократії, захисту прав людини та верховенства права, котрі також є основними стандартами Ради Європи, членом якої є Україна». Конституційний обов'язок щодо забезпечення безперервності та стабільності у роботі Суду лежить на державних органах, які беруть участь у процедурі формування його складу. Вони мають вжити відповідних заходів для відновлення функціонування «єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні» (стаття 147 Конституції)⁶.

На бездіяльності парламенту щодо формування Конституційного Суду наголошували і численні громадські організації. Зокрема, наприкінці грудня 2005 року Українська Гельсінська спілка з прав людини звернулася до Голови Верховної Ради України та голів депутатських груп і фракцій з вимогою «негайно прийняти присягу суддів Конституційного Суду України, які раніше були призначені Президентом України та з'їздом суддів України, та провести обрання суддів до Конституційного Суду України Верховною Радою України». У січні 2006 року свою заяву оприлюднила Фондація сприяння правосуддю: вона назвала ситуацію в країні «конституційною кризою» і вкотре закликала Верховну Раду «вивести це питання з політичного поля в суто правове і здійснити призначення суддів відповідно до норм українського законодавства». У червні 2006 року оприлюднив свою «заяву-ультиматум» Громадський комітет національної безпеки: «Якщо до 20 червня 2006 року Верховна Рада України не розблокує роботу Конституційного Суду України, 21 червня Громадський Комітет Національної Безпеки України звернеться до Європейського Союзу з проханням розглянути політичну ситуацію в Україні».

З огляду на зазначені проблеми функціонування судового конституційного контролю в Україні, а також рекомендації міжнародних організацій можна виділити такі недоліки конституційних положень щодо статусу Конституційного Суду України.

1. Відсутність встановлення та забезпечення принципу безперервності роботи Конституційного Суду України.

Порядок формування Конституційного Суду України, призначення на посади на чітко визначений строк (9 років) суддів Конституційного

⁶ Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії) щодо можливих конституційних та законодавчих змін для забезпечення безперервного функціонування Конституційного Суду України від 22 червня 2006 року № 337/2006 // www.minjust.gov.ua.

Суду України дають можливість суб'єктам права на призначення суддів Конституційного Суду України блокувати роботу останнього, що й відбулося, зокрема, наприкінці 2005 року та у 2006 році. Враховуючи повноваження Конституційного Суду України, а, отже, можливу зацікавленість у блокуванні діяльності органу конституційної юрисдикції з боку Парламенту, Президента, Уряду видається вкрай необхідним на конституційному рівні передбачити запобіжні перерви у роботі Конституційного Суду.

2. Можливість свавільного звільнення суддів Конституційного Суду з посад.

Доповнення у 2004 році конституційними змінами повноважень Президента України та Парламенту правом звільняти суддів Конституційного Суду України з посад дає можливість зазначеним органам втручатися в діяльність Конституційного Суду України, що порушує принцип незалежності суддів. Так, неприпустимим є звільнення суддів з посад на підставі порушення ними присяги без доведення факту порушення. Венеціанська Комісія наполегливо рекомендувала закріпити спеціальну норму у статті 149 Конституції України, відповідно до якої попереднє рішення з питання щодо підстав звільнення судді Конституційного Суду України з посади виноситиметься самим Конституційним Судом України.

3. Обмеженість доступу громадян до конституційної юрисдикції.

Конституція не наділяє громадян, юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод, що обмежує їх доступ до конституційної юрисдикції.

4. Недостатність об'єктивних критеріїв при відборі кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України.

4.1. Конституція наділяє Президента України, Парламент, з'їзд суддів України правом призначати по шість суддів без встановлення жодної попередньої процедури відбору претендентів на ці високі посади. Зазначені органи обмежені лише вимогами до суддів Конституційного Суду України, встановленими у статті 148 Конституції України.

Державний орган, уповноважений приймати рішення щодо призначення на посади суддів, повинен це робити виключно на підставі професійних якостей відповідних осіб та на основі спеціальних критеріїв. Наділення ж Парламенту, Президента України правом фактично на власний розсуд призначати суддів Конституційного Суду не гарантує їх політичної неупередженості при прийнятті цих рішень, що вкрай негативно позначається на якості конституційної юрисдикції.

4.2. Наділення з'їзду суддів правом призначати суддів Конституційного Суду України фактично є введенням квоти для професійних суддів загальної юрисдикції у складі Конституційного Суду України (одна третина складу). Здійснення правосуддя судьями судів загальної

юрисдикції надто відрізняється від діяльності Конституційного Суду України, тому виникає запитання, чи є доцільним таке представництво професійних суддів у складі Конституційного Суду України, чи сприяє воно забезпеченню професіоналізму Конституційного Суду України?

5. Питання оптимізації роботи Конституційного Суду України.

5.1. Занадто тривалий розгляд конституційних подань та звернень.

Розгляд Конституційним Судом України справ та прийняття рішень лише на своїх пленарних засіданнях об'єктивно вимагає значного проміжку часу, що призводить до затягування розгляду конституційних справ. Це не дозволяє органу конституційної юрисдикції вчасно вирішувати конституційні спори та знімати інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності діяльності всього владного механізму, захисті конституційних прав і свобод громадян.

5.2. Конституція не передбачає забезпечення наступності у діяльності Конституційного Суду України.

Повна зміна складу Конституційного Суду України негативно позначається на організації його діяльності, її ефективності.

Проаналізувавши проблеми судового конституційного контролю в Україні, пропонуємо такі напрями вдосконалення конституційного статусу Конституційного Суду України при проведенні конституційної реформи:

5.2.1. Гарантувати принцип безперервності роботи Конституційного Суду України шляхом ротації третини його складу кожні три роки та встановлення правила, що повноваження судді Конституційного Суду України після виповнення йому 65 років припиняються з моменту вступу на посаду його наступника, тобто нового судді Конституційного Суду України.

5.2.2. Змінити порядок призначення та звільнення суддів Конституційного Суду України, а саме: із суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України виключити з'їзд суддів, а право призначати по дев'ять суддів Конституційного Суду України надати Парламенту України та Президенту України. При цьому повноваження Президента України та Парламенту України доцільно обмежити відкритим списком претендентів на посади суддів Конституційного Суду України. Правом формувати список претендентів пропонується наділити спеціально створену комісію з числа суддів Конституційного Суду України у відставці та інших авторитетних працівників, які за віком не можуть претендувати на посади суддів цього Суду (така комісія відіграватиме роль кваліфікаційної для суддів Конституційного Суду України). Склад цієї комісії мав би затверджуватися з'їздом представників юридичних навчальних закладів, наукових установ і громадських організацій.

5.2.3. Доцільно встановити додаткову вимогу до суддів Конституційного Суду України стосовно стажу роботи у сфері публічного права.

5.2.4. Пропонуємо наділити фізичних та юридичних осіб правом звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами щодо порушення їх прав і свобод.

5.2.5. З метою оптимізації роботи Конституційного Суду України закріпити повноваження Суду приймати рішення не тільки на його пленарних засіданнях (тобто повним складом Суду), а й у складі шести або дев'яти суддів. Тобто передбачити у Конституційному Суді України формування відповідних колегій (або палат) з розподілом між ними повноважень. При цьому треба передбачити можливість винесення на розгляд пленарних засідань Конституційного Суду України складних справ, справ щодо додержання конституційної процедури розслідування і справи про усунення Президента з поста в порядку імпічменту, а також у випадку рівного розподілу голосів у колегіях (палатах) Суду.