

МЕХАНІЗМ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК



І. ТИМЧЕНКО

*академік НАПрН України,
Голова Конституційного Суду України
(1996–1999 рр.),
суддя Конституційного Суду України
у відставці*

Конституційний Суд України (КСУ), конституційна юрисдикція, судовий конституційний контроль, конституційне судочинство — ці терміни стали невід'ємним атрибутом ознак незалежної української держави від дня її становлення і на сьогодні міцно укоренилися в суспільній свідомості. На КСУ громадяни України все більше покладають надії щодо реального утвердження своїх прав і свобод, їх охорони та всебічного захисту. Ці сподівання вони передусім пов'язують з діяльністю всього державного механізму, в тому числі й у специфічній сфері — сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Державний механізм — це багатогранна система державних структур, складовими якої є насамперед державні організації — органи держави, наділені владними повноваженнями. Особлива роль у державному механізмі України в цьому напрямі відводиться такій його організаційній структурі, як КСУ. Його завданням є гарантування верховенства Конституції України на всій території України шляхом вирішення питань про відповідність законів та ряду інших правових актів Конституції України та

офіційного тлумачення Конституції та законів України.

КСУ — орган держави, державний орган. За загально визнаним в юридичній літературі поняттям державного механізму КСУ входить до державного механізму, який визначається передусім як система державних організацій, що складаються з державних органів, державних підприємств і державних установ; як система спеціальних органів та установ; як система способів, методів, засобів, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання і функції; як державний апарат у широкому його розумінні та ін.

Разом із тим наголошується й на функціональному призначенні державного механізму — реалізація завдань, функцій держави, державне управління суспільством та захист його інтересів. Тобто державний механізм розглядається насамперед у його статичній, а саме в сукупності утворюючих його структур, елементів у вигляді окремих систем і підсистем, а також у його динаміці — здійснення покладених на державу завдань і функцій.

Менше уваги в юридичній літературі приділяється складовим державного механізму. В основному дослі-

джується питання організації та діяльності відповідних державних органів, установ, організацій, їх апарату, але відособлено значною мірою від загального комплексного поняття державного механізму. Проте якщо державний механізм є цілісною системою, а його складові — підсистемами, то система і підсистеми, які у свою чергу становлять самостійні системи, є однопорядковими за своїм значенням.

З державного механізму як такого виокремимо механізм, який забезпечує судовий конституційний контроль. Таким, на нашу думку, можна вважати державний механізм конституційної юрисдикції.

Механізм конституційної юрисдикції є цілісним самостійним державним утворенням, упорядкованим в організаційному плані і в своїй діяльності нормами права, у такій самий спосіб взаємопов'язаний з усіма іншими структурами державного механізму, є формою прояву організації суспільного життя у сфері гарантування верховенства Конституції України, формою, яка об'єктивується, матеріалізується в спеціальному органі держави — КСУ — єдиному в державі органі конституційної юрисдикції — суді права.

На сьогодні КСУ, як державний механізм конституційної юрисдикції в Україні, діє. Його внесок у розвиток суспільних відносин, попри усі негаразди останніх років, можна назвати вагомим.

Безперечно, набута практика нетривалої у часі його діяльності, з огляду тим більше на наявні у державі й суспільстві окремі елементи політичної кризи, усунення яких належить значною мірою і до сфери повноважень органу конституційної юрисдикції, дає підстави для всебічного аналізу організації і діяльності КСУ,

всього механізму конституційної юрисдикції в Україні.

Становлення механізму конституційної юрисдикції в Україні — його створення і функціонування помічено тернистими віхами.

За пунктом 4 ст. 108 Конституції УРСР контроль, а це конституційний контроль, за додержанням Конституції здійснювала Президія Верховної Ради УРСР. Тлумачення законів (п. 5 ст. 108) УРСР також було віднесено до компетенції Президії. Тлумачення законів СРСР — повноваження Верховної Ради СРСР. Разом із тим на рівні союзної держави З'їздом народних депутатів СРСР обирався Комітет конституційного нагляду СРСР.

Немає потреби докладно аналізувати ці положення союзної та республіканської Конституції, як і їх реалізацію у практиці суспільних відносин. Можна лише зауважити, що положення Конституції УРСР про здійснення конституційного контролю Президією Верховної Ради УРСР, як не дивно, не було визнано згодом і Компартією України, яка, будучи свого часу керівною і спрямовуючою силою суспільства, ядром його політичної системи, була і натхненником прийняття названого положення Основного Закону. А вже згодом її представники підтримали конституційне подання народних депутатів України до КСУ про визнання неконституційними указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» від 26 серпня 1991 р. та «Про заборону Компартії України» від 30 серпня 1991 р.

На жаль, на таку ж позицію став і КСУ (Рішення від 27 грудня 2001 р. № 20-рп/2001, справа № 1-2/2001).

Згодом у суворій відповідності з принципами централізованої ієрархії союзного і республіканського законо-

давства, у тому числі й на конституційному рівні, до Конституції УРСР (п. 11 ч. 3 ст. 97) Законом від 27 жовтня 1989 р. було внесено зміни, які передбачали обрання Верховною Радою УРСР Комітету конституційного нагляду УРСР.

Тлумачення Конституції і законів УРСР було у виключному віданні Верховної Ради УРСР, а здійснення контролю за додержанням Конституції належало до повноважень Президії Верховної Ради.

До того ж Комітету конституційного нагляду надавалось право законодавчої ініціативи у Верховній Раді.

Отже, цей Комітет був виокремленим структурним підрозділом із гучною назвою (данина моди європейським стандартам), який фактично за своїм призначенням і функціями можна було прирівняти до прокурорських органів.

Такі нововведення до союзного і республіканського законодавства були нічим іншим, як теоретичним конструюванням державного органу, відірваним від реальних потреб розвитку суспільства і держави, «фарисейським камуфляжем» комуністичної ідеології. Вони були відкинуті самим життям в умовах незалежної України.

Кроком вперед у запровадженні механізму конституційної юрисдикції в Україні стали наступні зміни до Конституції України та прийнятий на їх основі Закон України «Про Конституційний Суд України» від 3 червня 1992 р. Цей Закон ґрунтувався на теоретико-практичних підвалинах, запропонованих передусім не заангажованими постулатами радянської системи науковцями різних сфер суспільного життя.

Та політичне розмаїття народних обранців, їх прагнення обрати до органу конституційної юрисдикції запрог-

рамованих саме їхньою, тієї чи іншої партії ідеологією, своїх представників — суддів призвело до того, що його утворення так і не відбулося, що згальмувало, принизило і їх самих, і певною мірою Україну як незалежну державу, яка перебувала у стадії становлення, в очах міжнародної спільності.

Вибори до Верховної Ради України 1994 р., нового Президента України певною мірою змінили розстановку політичних сил у парламенті, політичні погляди новообраного глави держави і виконавчої влади. Але не настільки, щоб своєю діяльністю істотно вплинути на виважене реформування державного механізму незалежної України.

На основі взаємних поступок та компромісу між Верховною Радою України та Президентом України, їх «доброї волі» 8 червня 1995 р. між ними було укладено Конституційний Договір про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України.

Договором передбачалося утворення КСУ як незалежного органу судової влади, що забезпечує відповідність законів, інших нормативних актів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина. Верховна Рада наділялась правом вето укази Президента України у разі їх невідповідності Конституції і законам України з одночасним зверненням до КСУ.

Кількісний склад цього органу конституційної юрисдикції Договором не визначався, але встановлювалось, що і Верховна Рада, і Президент України призначають по половині його складу, а Голову Суду призначає Верховна Рада за спільним поданням кандидатури

на цю посаду Голови Верховної Ради та Президента України.

При цьому слід наголосити, що тлумачення Конституції і законів України, здійснення контролю за виконанням Конституції і законів, постанов Верховної Ради, а також у сфері захисту прав громадян було віднесено до повноважень Верховної Ради.

Ці положення Договору можна розцінювати як відірваний від реальних потреб українського суспільства і держави, досягнутих світових стандартів у сфері конституційної юрисдикції витвір народних депутатів України і Президента України. Вони є свідченням того, що у процесі створення державного механізму в цілому, його удосконаленні будь-які взаємні поступки та компроміси з боку осіб та органів, наділених владою, неприпустимі.

Їм властива короткоплинність у часі, вони — поступки та компроміси — а також заснована на них «добра воля», існують рівно стільки, скільки знаходяться при владі ті, що цього досягли і юридично-формально закріпили у тому чи іншому нормативно-правовому акті. І саме вони є підґрунтям перманентних політичних криз в українській державі і суспільстві, гальмівним, руйнівним фактором соціального прогресу, повноцінного життя людини, надійного забезпечення, здійснення, охорони та захисту її прав і свобод.

На підставі Договору КСУ також не було сформовано. Продовжував бути чинним Закон України «Про Конституційний Суд України» 1992 р. У цей час активно працювала Конституційна комісія з підготовки проекту нової Конституції України.

На недосконалість названого Закону звертали увагу науковці, практики. Проте ні з боку Президента України, ні Верховної Ради не вживалось будь-

яких кроків до його удосконалення чи то й розробки нового законопроекту. Чекали на нову Конституцію України.

І тоді ще навесні 1995 р. за сприяння і підтримки Німецького фонду міжнародно-правового співробітництва ініціативно було утворено неофіційну робочу групу з підготовки проекту нового Закону України «Про Конституційний Суд України» у складі чотирьох осіб — трьох з числа членів Конституційної комісії та одного судді Верховного Суду України.

Законопроект готувався з урахуванням нашого законодавства, бралися до уваги його позитивні положення, а також, що було визначальним, аналізувалося законодавство з питань конституційної юрисдикції та практика його застосування європейськими державами та країнами СНД.

7 липня 1996 р. законопроект було зареєстровано у Верховній Раді України (вніс його у порядку законодавчої ініціативи народний депутат України В. Шишкін, член названої ініціативної групи), а вже 16 жовтня того ж року Верховна Рада прийняла його як Закон України «Про Конституційний Суд України». 18 жовтня призначені згідно з новою Конституцією судді КСУ склали присягу і обрали Голову Суду та його заступників.

Таким чином, 18 жовтня 1996 р. у складі державного механізму в Україні було запроваджено в дію механізм конституційної юрисдикції — КСУ.

Конституційний Суд — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, багатогранний механізм за своєю структурою. Кожна його внутрішня ланка, будучи відносно самостійною, діє у взаємозв'язку з усіма іншими складовими, а також знаходиться у взаємозв'язках з багатьма державними структурами, юридичними особами різних сфер діяльності, у

тому числі з громадськими об'єднаннями, і, безперечно, з громадянами безпосередньо й опосередковано, передусім через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Усі ці чинники, як внутрішні, так і зовнішні за своїм характером, істотно впливають на належне функціонування державного механізму конституційної юрисдикції в Україні, у тому числі й насамперед на ефективність захисту прав і свобод людини і громадянина, гарантування верховенства Конституції України.

Важливою передумовою створення у державі механізму конституційної юрисдикції, організації діяльності та самої його діяльності, а також виконання рішень КСУ, як завершальної стадії функціонування цього механізму, є нормативно-правове врегулювання цих питань.

Вище наводилися спроби Верховної Ради УРСР, безперечно, з огляду на позицію союзного законодавця, а також Верховної Ради незалежної України запровадити у державі механізм конституційної юрисдикції. Однак такі намагання зумовлювалися не зпрограмованими стратегічними цілями розвитку української держави і суспільства, які нарівні з набутими національними цінностями враховували б і світові досягнення у цьому напрямі, що значно перевершували власні, а прагненнями представників комуністичної партії, а потім різних політичних сил, сформованих в умовах незалежної України, пристосувати суспільний розвиток під свої політичні платформи.

Різного роду компроміси, поступки один одному не стільки згуртовували народ, скільки приносили елементи розбрату.

Певним виявом політичної консолідації політичних сил, зокрема у

парламенті України, можна вважати прийняття Верховною Радою нової Конституції України, яка за своїм змістом відповідала кращим європейським основним законам, а багато в чому і перевершувала їх. Залишалося лише послідовно, крок за кроком, втілювати її у практику суспільних відносин.

І все ж цього не сталося. Чимало політиків не зовсім по-державному сприйняли положення ст. 15 Конституції, за якою суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, а свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України, гарантується державою. Це і призвело значною мірою до кризових явищ в суспільстві і державі, у тому числі й до неабияких негативних зрушень, збоїв у механізмі конституційної юрисдикції, створеного буквально упродовж трьох з лишком місяців після ухвалення Основного Закону.

Конституційні засади формування Суду чітко окреслені. Його склад — 18 суддів: по шість суддів призначають Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України. Суддя КСУ звільняється з посади тим органом, що його призначив, і лише у випадках, передбачених Основним Законом.

Успішне функціонування механізму конституційної юрисдикції в Україні значною мірою зумовлюється чітко окресленим і гарантованим законодавством статусом судді КСУ — Основним Законом держави, законами про статус суддів та про КСУ.

Суддя уособлює державну владу, є її посадовою особою, здійснює правосуддя і виконує свої обов'язки на професійній основі, для чого наділений відповідними повноваженнями. Судді гарантується незалежність у його

діяльності та належне фінансове і матеріально-технічне забезпечення, як і Суду в цілому.

Особливістю статусу судді КСУ є те, що його повноваження, його конституційні права і свободи не можуть бути обмежені навіть при введенні воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

Особа судді КСУ є недоторканною, він не може бути затриманий чи заарештований без згоди парламенту до винесення обвинувального вироку судом. У разі ж порушення кримінальної справи проти нього першою інстанцією по її розгляді є апеляційний суд.

Забороняється і вплив на суддів у будь-який спосіб. Суддя має право вільно висловлюватися у КСУ та в його колегіях, самостійно визначатися у своїй позиції при голосуванні. Юридичну відповідальність він несе лише за образу чи наклеп при розгляді справ, прийнятті рішень та дачі висновків Судом.

Водночас Конституцією встановлено й конкретні вимоги до осіб, які претендують на посаду судді: громадянство України, досягнення на день призначення 40 років, наявність вищої юридичної освіти і стажу роботи за фахом не менш як 10 років, проживання в Україні протягом останніх 20 років та володіння державною мовою.

Визначено й інші вимоги, але вже заборонного характеру: суддя не може належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Законом України «Про Конституційний Суд України» визначено і сам порядок призначення суддів, який би повинен мати неабияке значення для

формування професійного та не заангажованого на політиці складу КСУ.

Здавалося б, порядок призначення суддів виглядає демократично: для Президента України меншою мірою, для парламенту — більшою. Однак в обох випадках поза увагою законодавця залишилися вельми істотні моменти: хто, в який спосіб і в яких формах займається самим добором цих кандидатів, хто їх може рекомендувати, яке відношення до цього на сьогодні мають науково-дослідні та навчальні заклади, визнані науковці, професіонали-практики юридичного профілю, що працюють поза державними структурами, авторитетні представники громадськості у цілому та ін. Тобто особи, не заангажовані тими чи іншими політичними інтересами.

Нині ці питання вирішувались і вирішуються кулуарно працівниками апарату Президента України та представниками політичних партій, що входять до парламенту. За таких умов питання кандидатур вирішуються здебільшого за особистими, політичними, корпоративними, бізнесовими чи то різного роду іншими уподобаннями, не гласно і не прозоро.

Особливо взнаки це проявляється в парламенті України. Верховна Рада не змогла обрати склад КСУ за законом про Конституційний Суд 1992 року, рік зволікала з призначенням двох суддів у 1996 р., своєчасно, у передбачений Законом місячний строк не призначила суддів на посади, які стали вакантними після звільнення суддів у зв'язку із закінченням строків їх повноважень.

Якщо зберегти нинішню утаємничену й уненормовану «систему» добору кандидатур на посади суддів та з огляду на політичну й ідеологічну багатоманітність суспільного життя в Україні, то не виключена можливість

створити, поряд із депутатським парламентом, своєрідний «мозаїчний суддівський» парламент. Адже за таких умов закладається основа запрограмованості в роботі судді на виконання політичних поглядів тих, хто їх призначив, всупереч Конституції і законам України.

В усякому разі за радянських часів суддівський корпус обирався громадянами за рекомендацією однієї політичної сили, а тому судді втілювали в життя політичну волю одного єдиного суб'єкта політичної системи держави — Комуністичної партії.

У законодавчому порядку слід визначити місце і 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 до кандидатур на посаду судді, і жодних ініціатив щодо висунення своїх кандидатур, будь-якого лобювання запропонованих. 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 могли б бути рекомендовані Президенту України та Верховній Раді як кандидатури на посади суддів КСУ, доцільним було б надати науково-дослідним та навчальним закладам юридичного профілю, НАПрН 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, визнана законодавцем. Її склад повинен формуватися самостійно, незалеж-

но від будь-яких державних органів. Завдання Ради — рекомендувати Президенту України та Верховній Раді достойні кандидатури на посади суддів.

Законом України «Про Конституційний Суд України» встановлено і порядок призначення на посади суддів З'їздом суддів України, який, на нашу думку, є цілком демократичним і забезпечує об'єктивність й політичну неупередженість у висуненні кандидатур на посади суддів КСУ, а тому не викликає будь-яких істотних заперечень.

Актуальним у механізмі конституційної юрисдикції є питання складення суддею присяги при вступі на посаду. У Конституції України прямо не передбачено такої формальності, але вона впливає зі змісту п. 5 ч. 5 ст. 126 Конституції: суддя звільняється з посади у разі порушення ним присяги. 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 нормальним і не викликає заперечень. Однак практика застосування цього положення Конституції, логіка його розуміння засвідчила протилежне: воно є неприйнятним.

Перший склад КСУ, з незначним його оновленням у зв'язку з виходом деяких суддів у відставку, зарекомендував себе у цілому як незалежний орган конституційної юрисдикції. Така оцінка, на нашу думку, є загальновизнаною. Протилежним був погляд на його діяльність з боку тих політичних сил, яким діяльність Суду ставала на заваді здійснення ними своїх корпоративних інтересів всупереч ряду положень Конституції і законів України. Таки їх підхід у сприйнятті роботи Су-

ду особливо загострився після внесення змін до Конституції України та обрання нового складу парламенту на пропорційній основі й утворення у ньому коаліції депутатських фракцій.

З огляду на об'єктивність Суду в його діяльності розпочалося свідоме, але, на цьому особливо слід наголосити, безкарне блокування не тільки його роботи як шляхом несвоєчасного призначення суддів від парламенту, так і, що є найбільш істотним, ухилення від прийняття ним складення присяги новопризначеними суддями для вступу на посаду. Тільки з цієї причини орган конституційної юрисдикції в Україні був позначений своєю бездіяльністю, з огляду на відсутність кворуму, майже дев'ять місяців.

За цією об'єктивною бездіяльністю Суду суб'єктивно, в особі народних депутатів України, означена бездіяльність Верховної Ради та неспростовні наслідки цього — громадяни були позбавлені права звертатись до КСУ за захистом своїх прав і свобод. Вони-то могли направити, і направляли, конституційні звернення до Суду, але приймати рішення щодо них не було кому. Народним депутатам України, Верховній Раді було байдуже до цього. На передньому плані були їх політичні інтереси, відірвані від інтересів людини.

У результаті в такому ж становищі опинилися й юридичні особи та державні органи, наділені Конституцією України правом звернення до Суду.

З огляду на викладене доцільним було б у ст. 17 Закону України «Про Конституційний Суд України» закріпити положення, за яким призначений суддя КСУ при вступі на посаду складає присягу на спеціальному планерному засіданні КСУ за участю Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Го-

лови Верховного Суду України, голів вищих спеціалізованих судів та Генерального прокурора України.

Не менш важливе значення для нормального функціонування державного механізму конституційної юрисдикції в Україні є питання звільнення з посади суддів КСУ. На сьогодні воно є проблемним через, здавалося б на перший погляд, певні розбіжності між відповідними положеннями Конституції і Закону України «Про Конституційний Суд України».

За Конституцією України суддя КСУ звільняється з посади органом, що його призначив, за наявності чітко окреслених підстав. У Законі ж йдеться про припинення повноважень судді КСУ і нічого — про його звільнення з посади.

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

За їх задумом до проекту було включено статтю (у Законі це ст. 23) про *припинення* повноважень судді КСУ з підстав, передбачених Конституцією України для їх *звільнення*. Автори законопроекту керувалися тим, 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 попередньо може ухвалити рішення про тимчасове, дострокове припинення його повноважень до дня прийняття акта відповідним органом про звільнення судді з посади.

Малося на увазі, зокрема, що у разі закінчення строку призначення судді, досягнення суддею 65-річного віку, не-

можливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я, набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді, припинення його громадянства, визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим чи 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* з посади.

У разі ж порушення суддею, зокрема, присяги, а також вимог, передбачених ч. 2 ст. 16 чинного на сьогодні Закону (положення законопроекту відтворено у ній), КСУ 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 до того, щоб надати Конституційному Суду право самому оперативному, у встановлені строки, вирішувати питання подальшого звільнення суддів з посади органом, який їх призначив, та з'ясувати такі підстави звільнення як порушення присяги чи вимог ст. 16 Закону.

Верховна Рада України прийняла положення законопроекту, за яким рішення «про припинення» повноважень судді у випадках, передбачених пунктами 1–3, 6–9 Закону, приймається КСУ. Що ж до випадків, передбачених пунктами 4, 5 (порушення присяги, порушення вимог, передбачених ст. 16 Закону), то «припинення» повноважень судді Верховна Рада ініціативно віднесла до своїх повноважень. Позиція народних депутатів доповнити ст. 16 Закону положенням ч. 5 ст. 126 Конституції України — суд-

дя звільняється з посади органом, що його призначив, Верховна Рада, як не дивно, відхилила.

То ж необхідно розглянути питання, чи терміни «припинення повноважень судді» і «звільнення судді з посади» є тотожними, чи вони різняться за своїм змістом.

Конституційним Судом України ці поняття були сприйняті неоднозначно. Спочатку у зв'язку з досягненням суддею 65-річного віку судді звільнялися з посади органом, який їх призначив, а потім Суд приймав рішення про припинення їх повноважень. У ньому констатувалося, що повноваження такого-то судді припинено з дня його звільнення указом Президента України чито постановою Верховної Ради.

Пізніше, коли постало питання про звільнення суддів КСУ, призначених З'їздом суддів України, Суд пішов іншим шляхом. Оскільки скликати своєчасно з'їзди суддів, тим більше, коли строки перебування на посаді судді різнилися у часі — досягнення суддею 65-річного віку чи закінчення 9-річного строку перебування на посаді, було питанням проблематичним, КСУ спочатку приймав рішення про припинення повноважень судді, суддя за таких умов відсторонявся від виконання обов'язків судді, а вже потім, з часом, З'їзд суддів України ухвалював рішення про звільнення його з посади.

Авторами законопроекту запроваджувалося поняття «дострокового» припинення повноважень судді на період до його звільнення з посади. Однак й таке його трактування та реалізацію на практиці не можна вважати беззастережно прийнятним. Адже при цьому на час від прийняття рішення Судом про припинення повноважень судді до рішення органу, який його призначив, про звільнення посада судді залишається вакантною. Тобто Суд має працювати у неповному складі.

Це питання загострюється, коли одночасно звільняється така кількість суддів, яка зумовлює неповноважність КСУ, а отже, тимчасове припинення повноважень, а звідси, звісно, і функціонування механізму конституційної юрисдикції в державі.

По суті у зв'язку з закінченням 9-річного строку перебування на посадах ряду суддів першого складу КСУ відбувся процес припинення їх повноважень та звільнення. Відповідно до Рішення КСУ «Про припинення повноважень суддів Конституційного Суду України» від 18 жовтня 2005 р. № 4-р/2005 у зв'язку із закінченням строку призначення та виходом у відставку з наступного дня, 19 жовтня 2005 р., було припинено повноваження дев'яти суддів. Рішення ж органів про звільнення цих суддів, які їх призначили, були прийняті 19 жовтня Президентом України, 20 жовтня Верховною Радою України, 3 листопада 2005 р. VII З'їздом суддів України.

Аналіз відповідних положень Конституції України, Закону України «Про Конституційний Суд України» з питань припинення повноважень, практики їх застосування дає підстави для таких висновків.

Слід зауважити, Регламентом КСУ, який є його внутрішнім нормативно-правовим актом, передбачено, що питання про порушення суддею вимог щодо несумісності попередньо розглядається Судом на своєму засіданні за висновком постійної комісії з питань регламенту та етики КСУ (всі у її складі судді). У разі підтвердження такого факту суддя попереджається про необхідність звільнення протягом установленого Судом строку з посади, що визнана як посада за сумісництвом. І лише у разі невиконання суддею попередження матеріали стосовно нього направляються на розгляд Вер-

ховної Ради України. Проте на весь 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 п. 4 ч. 1 ст. 23 Закону, припинити повноваження такого судді, тобто відсторонити його від виконання «високих обов'язків судді» (із тексту Присяги судді) і направляти відповідні матеріали щодо судді, але не парламенту, а саме тому органу, який призначив суддю і який мав би звільнити його — Президенту України, Верховній Раді чи З'їзду суддів України.

Дещо по-іншому в Регламенті КСУ вирішено аналогічне питання у разі порушення суддею присяги. У § 63 Регламенту зазначено, що Суд лише в разі порушення у Верховній Раді питання про порушення присяги суддею проводить перевірку і, за висновком постійної комісії з питань регламенту та етики, 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.

Безперечно, для такого вирішення питань необхідно вносити відповідні зміни і до Конституції України, і до Закону. Але це було б виправданим: КСУ приймав би більш кваліфіковані, з точки зору професійності, рішення як незалежний, не політизований орган.

Статтю 23 Закону України «Про Конституційний Суд України» необхідно доповнити положенням, яке б

відповідало Конституції України — суддя КСУ звільняється з посади органом, який його призначив.

Рішення про припинення повноважень суддів у випадках, передбачених ст. 16 Закону, має приймати сам КСУ, а не Верховна Рада України. Кваліфікованою більшістю — 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.

На сьогодні практика звільнення суддів КСУ з посад засвідчує, що такі дії як Президентом України, так і парламентом України вчиняються швидше на припущеннях, а не на конкретних доказах порушення суддею вимог законодавства. За Конституцією ж обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях (ч. 3 ст. 62 Конституції України), а вина особи має бути доведена. В указах Президента України, постанові Верховної Ради України (до речі, на час прийняття постанови її повноваження були достроково припинені і вона як державний орган де-юре не існувала) про звільнення суддів КСУ з посад лише констатувалося — за порушення присяги. Мотивувальна частина в цих актах була відсутня. Отже, для широкого кола громадськості, для всього суддівського корпусу України залишалося невідомим, а в чому ж полягали і до чого зводились порушення суддями присяги. Про це в обтічній формі громадяни дізнавалися лише із заяв різних посадових осіб у ЗМІ. Таким чином, звинувачені після звільнення залишалися без вини, оскільки вона не була доведена, але звільнення відбулося.

Тому саме КСУ має одержувати і від Президента України, і від парламенту, і від З'їзду суддів України інформацію

щодо пред'явлених обвинувачень судді в порушенні присяги. Будь-хто інший, зі сторони, крім самого Суду, в якому працює суддя і в якому відбулося порушення, не може об'єктивно, неупереджено, без політичного підґрунтя попередньо оцінити такі матеріали, а в разі необхідності тимчасово, до повного з'ясування в установленому законодавством порядку винності чи невинності судді, припинити його повноваження. При цьому відносно такого судді Суд буде зобов'язаний провести службове розслідування.

Що ж до звільнення суддів КСУ, які відбулися в 2007 р., то можна стверджувати лише одне: в основі таких дій — політичні мотиви і розцінювати їх слід як форму впливу на незалежний за Конституцією орган конституційної юрисдикції.

Важливою ланкою механізму конституційної юрисдикції є структура КСУ як державного органу. Передусім це його посадові особи — Голова, заступники Голови, колеги суддів та постійні комісії Суду.

За Конституцією України Голова КСУ обирається на його спеціальному пленарному засіданні зі складу суддів і лише на один трирічний строк.

Дискусійним в обранні Голови КСУ можна вважати питання про обрання Голови лише на один трирічний строк. Судді, який уже обіймав посаду Голови, доцільним було б надати право балотуватися і на наступний другий, а то й третій строк. Повторне обрання одного й того ж судді на посаду Голови засвідчувало б позитивну оцінку його роботи й уособлювало б авторитет Суду.

Неабияку роль в успішному функціонуванні механізму конституційної юрисдикції належить Секретаріату КСУ, який здійснює організаційне, науково-експертне, інформаційно-довід-

кове, матеріально-технічне та інші види забезпечення діяльності Суду. Новостворений апарат КСУ — його Секретаріат переконливо зарекомендував себе уже в перші роки свого існування. З часом набув досвіду і, як свідчить практика, проблемних питань в його роботі не виникає.

Позитивним у роботі КСУ з Секретаріатом є те, що персональний склад апарату з обранням нових голів Суду та їх заступників залишається майже незмінним, що підвищує професійність його працівників, утверджує навички ґрунтувати свою діяльність виключно на законодавстві, відсторонятись від політичних нашарувань, які нерідко пронизують конституційні подання і звернення, що надходять до Суду.

Слід наголосити, що до керівника Секретаріату КСУ Законом ставляться жорсткі вимоги: він не може належати до політичних партій, мати представницький мандат, брати участь у будь-якій політичній діяльності, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. До того ж, на посаду керівника Секретаріату може бути призначений Конституційним Судом громадянин України, який має право на зайняття посади професійного судді.

Чільне місце в механізмі конституційної юрисдикції посідають такі структурні підрозділи Секретаріату, як Служба документального забезпечення, Правове управління (Управління правової експертизи), Бібліотека та Архів Суду, його друкований орган «Вісник Конституційного Суду України», Господарське управління та ін.

У забезпеченні належної роботи Секретаріату КСУ, Суду в цілому, відіграють, крім його керівників, які діють одноосібно, колегіальні органи — постійні комісії Суду, утворені з числа

суддів. Ці комісії є допоміжними робочими органами Суду з питань організації його внутрішньої діяльності.

Не менш важливим структурним підрозділом механізму конституційної юрисдикції є утворювані Судом і тимчасові комісії з метою додаткового дослідження питань, пов'язаних із конкретним конституційним провадженням у справі, за участю фахівців у відповідних галузях права. Їх робота відіграла позитивну роль у вирішенні конкретних справ.

За Регламентом КСУ при Суді утворюється Науково-консультативна рада. На жаль, сьогодні такої Ради все ще не існує. Її наявність у механізмі конституційної юрисдикції вельми позитивно вплинула б на розгляд справ Конституційним Судом і прийняття ним бездоганних з точки зору Конституції рішень і висновків.

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

За Законом формою одягу є мантия судді, в яку він має бути одягнений при відправленні своїх обов'язків на пленарному засіданні, засіданні КСУ та в Колегії суддів. Як відомо, питання дизайну мантиї, її матеріалу, кольору та саме пошиття були вирішені Конституційним Судом самостійно й у стислі строки. Невідомим широкому колу громадськості залишається те, що і через 11 років існування Суду судді не мають нагрудного знака. Із залученням фахівців з геральдики було розроблено форму й виготовлено ескіз цього знака, проведено його опис і направлено все це, згідно з Законом, на затвердження Верховній Раді. Комітет з питань правової політики, Голова парламенту з різних причин явно зволікали з розглядом цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради.

Наближався час проведення першого пленарного засідання КСУ, на якому мав початися розгляд і першої справи. З огляду на це КСУ відкликав подані парламенту матеріали щодо нагрудного знака, на своєму засіданні дав йому таку назву: «Атрибутивний знак мантиї судді Конституційного Суду України», затвердив його форму та опис, а згодом було організовано і його виготовлення.

На нашу думку, нагрудний знак судді КСУ має затверджуватися самим Судом, а не парламентом, з метою уникнення в цьому, здавалося б, простому питанні, політичних уподобань народних депутатів.

Що ж до атрибутів КСУ, то тут слід лише констатувати той факт, що Законом невід'ємними атрибутами Залу засідань КСУ є Державний Герб України та Державний Прапор України.

На завершення розгляду порушених проблемних питань функціонування механізму конституційної юрисдикції в Україні слід зупинитися на положеннях Закону про виконання рішень і висновків КСУ. Наперед слід зауважити, що, як засвідчує практика, вони часто-густо не виконуються, просто ігноруються, здебільшого органами державної влади.

Статтею 70 Закону визначено порядок виконання рішень і висновків Суду. Його Секретаріатом їх копії своєчасно, наступного робочого дня після офіційного оприлюднення, надсилаються суб'єкту права на конституційне подання чи звернення, з ініціативи якого розглядалася справа, до Міністерства юстиції України, а також до органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в КСУ.

У необхідних випадках Суд користується і наданим йому правом визначати у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також по-

кладати на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Рідше КСУ вдається до реалізації свого права зажадати від відповідних державних органів письмового підтвердження виконання його рішення чи додержання висновку.

Передбачений Законом порядок виконання рішень і висновків КСУ та його додержання самим Судом покладає на відповідні державні органи непорушний обов'язок беззастережно вживати невідкладних заходів до забезпечення виконання рішень. Адже, за Конституцією України, ухвалені Судом рішення є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені.

Механізм конституційної юрисдикції не можна вважати завершеним у своїй структурі, не включивши до нього як невід'ємну складову державні органи, на яких покладено обов'язок виконувати чи забезпечувати виконання рішень КСУ, громадян та юридичних осіб, також зобов'язаних їх виконувати. За інших умов механізм конституційної юрисдикції приречений бути лише символом держави і суспільства і аж ніяк не рушійною силою прогресу їх розвитку.

Однак практика більш ніж переконливо свідчить про ухилення державних органів під усілякими приводами від виконання тих чи інших рішень КСУ.

Не менш загрозливим для успішного функціонування механізму конституційної юрисдикції є несприйняття багатьох рішень КСУ передусім керівниками державних органів, за винятком судів загальної юрисдикції, нерідко й самими цими органами. Цьому передують пряма або завуальована критика таких рішень, їх публічна оцінка як неконституційних, а тому неприй-

нятих для них, для виконання. Інші ж високопосадовці мовчазні в цьому плані, навіть не порушують питання щодо виконання чи необхідності вжити заходів до забезпечення виконання рішень Суду. Безсумнівно, в основі такого негативного ставлення до рішень органу конституційної юрисдикції — політичні погляди, політичні уподобання посадових осіб, народних депутатів та їх прагнення шляхом викривлення змісту ряду засадничих принципів чинного законодавства, а нерідко й прямого ігнорування втілити у життя політичну програму партій, які прийшли до влади у парламенті й сформувавши Уряд. Однак цьому процесу має передувати внесення відповідних змін до законодавства, в тому числі, у разі необхідності, й до Конституції. Казуальне ж тлумачення законо-

давства, яке зазнало змін, повинно відповідати змісту, який було закладено в його норми попередниками нових політичних сил.

Рішення КСУ за будь-яких політичних перемін у державі і суспільстві мають залишатися непорушними, виконуватися в повному обсязі й беззастережно.

З огляду на викладене доцільним було б закріпити в законодавстві положення про створення такої складової механізму конституційної юрисдикції в Україні, як Виконавча контрольна служба КСУ. Її завдання зводились би до здійснення моніторингу за виконанням рішень і висновків Суду та вжиття у разі необхідності передбачених законодавством заходів до забезпечення їх виконання.

Тимченко І. А. Механізм конституційної юрисдикції в Україні: становлення і розвиток

Анотація. Автор висвітлює питання про становлення конституційного контролю в Україні, створення органу конституційної юрисдикції за часів незалежності України. Звертає увагу на ті проблемні питання, які виникали з формуванням складу Конституційного Суду, організацією та діяльністю. Наголошується на складових механізми конституційної юрисдикції, розглядаються проблемні питання призначення, складання присяги та звільнення суддів з посади, а також виконання рішень КСУ.

Ключові слова: державний механізм, механізм конституційної юрисдикції, конституційний контроль, законодавство про конституційну юрисдикцію, призначення, присяга і звільнення суддів, виконання рішень суду.

Тимченко И. А. Механизм конституционной юрисдикции в Украине: становление и развитие

Аннотация. Автор освещает вопросы о становлении конституционного контроля в Украине, создании органа конституционной юрисдикции за время независимости Украины. Обращает внимание на те проблемные вопросы, которые возникали с формированием состава Конституционного Суда, организацией и деятельностью. Подчеркиваются составляющие механизма конституционной юрисдикции, рассматриваются проблемные вопросы назначения, принятия присяги и увольнения судей с должности, а также выполнение решений КСУ.

Ключевые слова: государственный механизм, механизм конституционной юрисдикции, конституционный контроль, законодательство о конституционной юрисдикции, назначение, присяга и увольнение судей, исполнение решений суда.

Timchenko I. Mechanism of constitutional jurisdiction in Ukraine: formation and development

Annotation. The author highlights the question of the formation of constitutional control in Ukraine, a body of constitutional jurisdiction in times of Ukraine's independence. Draws attention to the issues, which arose with the formation of the Constitutional Court, and the organization and activities. Accents on composite mechanism constitutional jurisdiction problem questions destination oath and dismissal of judges from office and implement decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: state mechanism, the mechanism of constitutional jurisdiction, constitutional control, legislation on the constitutional jurisdiction, appointment, oath and dismissal of judges; execution of court decisions.