



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.1

А. Крусян,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Конституційне реформування та політико-правові перетворення, спрямовані на формування України як демократичної, правової держави, її поступове входження до європейського правового простору обумовлюють актуалізацію питань удосконалення статусу Конституційного Суду України, адже йому належить особлива роль не лише в системі судової влади, а й у системі конституціоналізму, який є метою сучасних вітчизняних перетворень. Тому важливого значення набуває законопроектна робота щодо внесення змін до Конституції України в частині конституційної юстиції. Системний аналіз положень проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 р. № 3524 [1] (далі – Законопроект), який отримав загалом схвальну оцінку експертів Венеціанської Комісії в Попередньому висновку № CDL-PI(2015)016 від 24 липня 2015 р., в Остаточному висновку № DL-AD(2015)027 від 23 жовтня 2015 р. та є попередньо схваленим Верховною Радою України (рішення від 2 лютого 2016 р.), дає підстави визначити як позитивні, так і дискусійні аспекти його положень, що стосуються статусу Конституційного Суду України.

Насамперед необхідно відзначити позитивні зміни. Зокрема, варто вітати, що ст. 147 Конституції України доповнено новою частиною, у якій визначено

принципи діяльності Конституційного Суду України, першим із яких є принцип верховенства права. Адже реалізація принципу верховенства права у сфері конституційної юстиції має особливу вагу: Конституційний Суд України підпорядкований у своїй діяльності виключно праву; він є інституційною складовою механізму втілення верховенства права в конституційно-правові реалії через інтерпретаційну діяльність; Конституційний Суд України формує судово-правовий концептуалізм на основі реалізації принципу верховенства права; він визначає ціннісні прояви верховенства права, здійснює конституційний контроль якості законодавчих актів за критерієм відповідності їх праву. Усе це свідчить про нагальну потребу в наданні принципу верховенства права як принципу діяльності органу конституційної юстиції, який сьогодні закріплюється лише на рівні закону (ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» [2]), конституційного статусу та відповідного значення.

Вважаємо теоретично обґрунтованими й практично доцільними зміни до ст. 148 Конституції України, що стосуються таких питань: порядку призначення суддів Конституційного Суду України (через проведення відбору кандидатур на конкурсних засадах у визначеному законом порядку); додаткових вимог щодо їх кандидатур (зокрема, закріплення таких вимог, як



«стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше 15 років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності»); статусних обмежень (визначено, що «суддя Конституційного Суду України не може належати до політичних партій, 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»). На нашу думку, ці зміни сприятимуть підвищенню якості діяльності органу конституційної юстиції в Україні.

На забезпечення незалежності суддів Конституційного Суду України спрямовуються також зміни, передбачені в ст. 149 Законопроекту, що визначають недоторканність судді, заборону впливу на нього в будь-який спосіб і державні гарантії безпеки судді та членів його сім'ї.

Позитивною новелою є ст. 1491 Законопроекту, яка чітко розмежовує підстави припинення повноважень судді та підстави для звільнення судді.

Однак у Законопроекті є також певні положення, що викликають зауваження. Так, вважаємо недоліком, що має не лише теоретичний, а й практичний аспект, виключення зі змісту ст. 147 Конституції України слів «Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні», адже ця правова конструкція спрямовується на визначення юридичної природи Конституційного Суду України. Відповідно, її відсутність спровокує ситуацію невизначеності в цьому питанні. Ускладнює ситуацію також нова редакція ст. 124, у тексті якої будуть відсутні слова «судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції» (ч. 3 чинної редакції ст. 124 Конституції України). У сукупності ці та інші зміни (зокрема, до ст. 125 Конституції України) зумовлюють виникнення проблемних взаємопов'язаних питань, а саме таких: чи здійснює Конституційний Суд України

правосуддя (точніше, конституційне правосуддя як різновид правосуддя)? Чи входить Конституційний Суд України до судової системи та, відповідно, до якої гілки влади він належить: судової або іншої? При цьому постає проблема, яка тривалий час є предметом наукових дискусій, – проблема контрольної гілки влади. Усе це зумовить низку інших наукових питань щодо природи й статусу Конституційного Суду України. Безумовно, така ситуація стане terra incognita для нових досліджень (можливо, це має й позитивний аспект), проте ці проблеми можуть спричинити певні негативні явища практичного характеру.

На особливу увагу заслуговують зміни, що стосуються компетенції Конституційного Суду України, зокрема ті, що спрямовуються на запровадження конституційної скарги в Україні. Адже істотною складовою загальнодержавного механізму захисту прав і свобод людини й громадянина має бути діяльність Конституційного Суду України.

Проте практика реалізації Основного Закону України виявила недоліки правового регулювання статусу та діяльності Конституційного Суду України, які, зокрема, обмежують доступ людини й громадянина до конституційної юстиції, оскільки Конституція України не надає право звернення до Конституційного Суду України з конституційними скаргами.

Конституційна скарга є особливим, субсидіарним інструментом захисту прав і свобод людини, у тому числі від порушень із боку держави, тому її впровадження в Україні сприятиме становленню й розвитку сучасного українського конституціоналізму.

Інститут конституційної скарги широко використовується в країнах різних моделей конституційного контролю, наприклад, у європейських державах (Австрії, Бельгії, Іспанії, Грузії, Німеччині, Латвії, Португалії, Швейцарії тощо), у тому числі країнах, що мають подібні до України правові реалії й традиції (зокрема, у Польщі), а також у



державою Азії (Киргизстані, Південній Кореї тощо), Африки (Беніні, Сенегалі, Судані тощо), Латинської Америки (наприклад, у Бразилії). Тобто існує напрацьована та апробована позитивна практика зарубіжних держав, урахування якої може значно полегшити непростий шлях щодо впровадження інституту конституційної скарги в сучасній Україні.

Дослідження положень конституційного законодавства зарубіжних країн і сучасна конституційно-правова теорія дають можливість визначити, що конституційна скарга – це конституційно визначене право фізичної та (або) юридичної особи ініціювати розгляд органом конституційного контролю питання щодо відповідності конституції держави (конституційності) правових актів, які порушують конституційні права й свободи.

Запровадження інституту конституційної скарги в Україні сприятиме усуненню Конституційним Судом України певних перешкод щодо належного здійснення прав і свобод людини й громадянина, що більшою мірою сприятиме реалізації конституційно гарантованого права кожного на захист своїх прав і свобод (ст. 55 Конституції України) та збільшенню ефективності реалізації конституційного принципу прямої дії норм Конституції України (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Крім того, розгляд конституційних скарг органом конституційної юстиції, можливо, сприятиме також зменшенню обсягу звернень громадян України до Європейського суду з прав людини. Зокрема, Венеціанська Комісія неодноразово вказувала у своїх висновках, що ефективна індивідуальна скарга до конституційного суду держави може стати національним фільтром щодо направлення справ до Європейського суду з прав людини.

Таким чином, теоретично обґрунтованим і практично обумовленим є те, що Законопроектом, який розглядається, запроваджується інститут індивідуальної конституційної скарги. Так, у новій ст. 1511, якою пропонується доповнити

Конституцію України, передбачається: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційну скаргу може бути подано в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано». Крім того, Законопроектом передбачено відповідні зміни до ст. 55 Конституції України, яку пропонується доповнити ч. 3 такого змісту: «Кожному гарантується право звернутися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та в порядку, визначеному законом».

Аналіз положень Законопроекту, зокрема, нової ст. 1501 та положень нової ч. 3 ст. 55, дає можливість навести модель конституційної скарги, яку пропонується запровадити в Україні. Отже, це нормативна конституційна скарга, оскільки передбачається, що здійснюватиметься контроль щодо відповідності Конституції України лише нормативних актів, які застосовуються в конкретній справі, а не індивідуальних актів. При цьому предметом оскарження є винятково закони України. Суб'єктом звернення з конституційною скаргою є «особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України». Тобто суб'єктом звернення є фізична особа. Крім того, передбачено умови звернення до Конституційного Суду України, якими є наявність рішень судів загальної юрисдикції, у яких було застосовано норму, конституційність якої оскаржується, і використання суб'єктом звернення всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав.

Отже, пропонується модель конституційної скарги, яку можна охарактеризувати як індивідуальну, нормативну конституційну скаргу з обмеженим предметом оскарження (винятково



законів України) за наявності конституційно визначених підстав її припустимості (тобто наявності рішень судів загальної юрисдикції, у яких було застосовано норму, конституційність якої оскаржується, та використання суб'єктом звернення всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав).

Безумовно, внесення цих змін до Конституції України варто оцінювати як створення конституційних засад запровадження інституту конституційної скарги в Україні з метою вдосконалення механізму захисту прав і свобод людини й громадянина та розширення можливостей доступу до конституційної юстиції в Україні.

Однак модель конституційної скарги, що пропонується Законопроектом, викликає певні зауваження та має дискусійні аспекти. По-перше, це стосується предмета оскарження, яким, відповідно до цієї моделі, має бути винятково закон України. До речі, зарубіжний досвід у цьому вирізняється різноманітністю: в Іспанії, наприклад, оскарженню підлягають рішення й акти органів публічної влади, що не мають сили закону (ст. 42 Органічного Закону про Конституційний Суд Іспанії від 3 жовтня 1979 р. [3]); у Чехії Конституційний Суд вирішує справи про конституційні скарги «щодо рішень повноважних органів та іншого втручання органів державної влади, що порушують основні права й свободи, гарантовані Конституцією» (п. «d» ст. 87 Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [4]), тобто предметом оскарження є всі рішення та акти органів публічної влади, що порушують конституційні права й свободи людини; аналогічно визначено предмет оскарження за конституційною скаргою в Німеччині (п. 4-а ст. 93 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р. [5]).

З позицій сучасної конституціоналістики, а також з огляду на позитивний досвід демократичних зарубіжних країн варто відзначити, що з метою створення ефективної системи захисту

прав і свобод людини й громадянина, зокрема через запровадження інституту конституційної скарги, важливо не звужувати предмет конституційного оскарження. Адже відповідно до сучасної конституційно-правової теорії конституційна скарга є спрямованою на захист прав і свобод людини й громадянина. Однак, як показує практика, конституційні права та свободи людини й громадянина можуть бути порушені не лише неконституційними законами, а й неконституційними підзаконними нормативно-правовими актами. Крім того, у контексті положень Конституції України щодо повноважень Конституційного Суду України вважаємо недоречним і нелогічним таке фактичне обмеження (винятково законами) кола нормативних актів, які можуть бути ревізовані на конституційність у порядку конституційної скарги. Так, відповідно до ч. 1 ст. 150 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Із цього постає, що до предмета конституційної скарги варто віднести перелік усіх актів, які визначено в ч. 1 ст. 150 Конституції України, адже це відповідає б логіці кореспондування й системної змістовності конституційних положень щодо повноважень Конституційного Суду України.

По-друге, спірним є визначення як суб'єкта звернення з конституційною скаргою винятково фізичних осіб. Отже, відповідно до Законопроекту юридичні особи не матимуть права на конституційну скаргу, на відміну від права на конституційне звернення, з яким можуть звертатись до Конституційного Суду України не лише фізичні особи (тобто громадяни України, іноземці та особи без громадянства), а й юридичні особи (ст. 43 Закону України «Про Конституційний Суд України» [2]).



Така неузгодженість положень, що визначають повноваження органу конституційної юстиції, також є необґрунтованою. Тому перелік суб'єктів може бути розширено через надання права на конституційну скаргу не тільки фізичним, а й юридичним особам приватного права.

По-третє, викликає зауваження також те, що в положеннях аналізованих норм немає визначення, що таку скаргу спрямовано на захист конституційних прав і свобод людини. Адже йдеться не про те, що органом конституційного контролю вирішується питання щодо відповідності конституції держави (конституційності) правових актів, які порушують конституційні права й свободи, а про те, що особа вважає, що «застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України», тобто без конкретизації підстав. Таким чином, втрачається основний сенс конституційної скарги – захист конституційних прав і свобод людини й громадянина. Водночас у Пояснювальній записці до Законопроекту чітко вказано: «Істотним кроком в утвердженні верховенства права шляхом зміцнення національної системи захисту прав людини та приведення її у відповідність із сучасними практиками європейських країн є запропоноване в законопроекті запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги» [6].

Вважаємо, що підставою припустимості індивідуальної конституційної скарги має бути принцип загрози правам і свободам особи, яка реально існує в конкретній справі та походить від можливої неконституційності оскаржуваного закону, застосованого в цій справі, що порушує права й свободи скажника. Професор А. Селіванов слушно вказує: «Через конституційну скаргу відчутно виявляється логіка конституційного судового процесу щодо прав і свобод людини: Конституція як критерій конституційності конкретних урегульованих законом відносин державної влади з громадянином

та наявність або відсутність порушень прав і свобод людини конкретним законом (його нормою)» [7].

Ця концепція підтверджується також практикою зарубіжних країн. Зокрема, у ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща проголошено: «Кожен, чий конституційні свободи або права було порушено, має право у визначеному законом порядку звернутись зі скаргою до Конституційного Трибуналу з питань про відповідність Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації виніс остаточне рішення про його свободи чи права або про його обов'язки, визначені Конституцією» [8]. Подібно визначено підстави звернення з конституційною скаргою в конституціях інших зарубіжних країн, наприклад Федеративної Республіки Німеччина, Чехії, Іспанії тощо.

Крім того, запровадження інституту конституційної скарги безумовно розширить повноваження Конституційного Суду України, що збільшить його навантаження. Отже, з метою розумного обмеження потоку конституційних скарг доцільно встановити певні обмеження, одним із яких є обмеження щодо підстав подання скарги, яка має стосуватись лише порушення основних прав і свобод людини й громадянина, тобто прав і свобод, наданих та гарантованих Конституцією України.

З огляду на природу конституційної скарги як концепту сучасного конституціоналізму можна виділити такі підстави для звернення осіб до Конституційного Суду України: застосування закону, який не відповідає Конституції України, під час розгляду конкретної справи судом; порушення основних (конституційних) прав і свобод людини й громадянина внаслідок застосування (або у зв'язку із застосуванням) цього закону.

Отже, теоретично обґрунтованим і таким, що відповідає природі конституційної скарги та її меті, є закріплення в Конституції України положення, що за конституційною скаргою вирішується



питання щодо конституційності законів України (та інших правових актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим) тоді, коли застосування цього закону (або інших правових актів) у конкретних справах, за якими ухвалено остаточні рішення суду, призвело до порушення закріплених у Конституції України прав і свобод скаржників.

Крім того, наведене потребує також кореспондуючих цьому положенню змін до ст. 55 Конституції України, зокрема доповнення її новою частиною такого змісту: «Кожному гарантується право на звернення до Конституційного Суду України за захистом своїх прав і свобод, закріплених у Конституції України, у межах, визначених ст. 150 (або ст. 150¹) Конституції України. Це право може бути реалізоване юридичними особами приватного права у випадках, встановлених законом».

По-четверте, недоліком є також те, що відповідно до Законопроекту не визначено статус і наслідки рішень, які виносяться за конституційною скаргою. Отже, важливим є конституційне визначення, що рішення Конституційного Суду України із цих питань є підставою для перегляду рішень судів загальної юрисдикції, які набули законної сили, у порядку, визначеному законом, з метою відновлення порушених прав. Інакше це буде декларативним рішенням щодо неконституційності закону, а не дієвим засобом правового захисту прав і свобод людини й громадянина.

Безумовно, що внесення змін до Конституції України (запропонованих у Законопроекті) – це визначальний, проте перший крок на шляху до впровадження інституту конституційної скарги в Україні. Усі інші питання мають бути врегульовані на законодавчому рівні за прикладом практики зарубіжних країн, у яких питання щодо порядку подання й розгляду конституційної скарги вирішуються не на конституційному рівні, а в спеціальних законах про конституційні суди (три-

бунали), які мають переважно статус конституційних або органічних законів (наприклад, Федеральний Закон Федеративної Республіки Німеччина «Про Федеральний Конституційний Суд» від 12 березня 1951 р., Органічний Закон Іспанії «Про Конституційний Суд» від 3 жовтня 1979 р., Закон Республіки Польща «Про Конституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 р. тощо).

Зокрема, окрім розглянутих конституційних змін, необхідним є законодавче врегулювання таких концептуальних аспектів, як процесуально-процедурні питання подання й розгляду конституційних скарг, вимоги щодо їх прийнятності (зокрема, вимоги щодо строків подання скарг, юридичного представництва скаржників, судових витрат), форми конституційної скарги, особливості перегляду рішень судів у зв'язку із задоволенням конституційних скарг тощо.

Крім того, у юридичній літературі вже давно й активно обговорюється питання щодо введення палат до структури конституційного правосуддя [7] та закріплення за ними певної предметної компетенції (наприклад, розгляд і вирішення однією з палат справ щодо конституційних скарг). Вважаємо, що така пропозиція є слушною, заслуговує на підтримку та водночас на окреме, ґрунтовне й докладне обговорення.

Таким чином, необхідні подальша законотворча та, безумовно, науково-теоретична робота для введення конституційної скарги в Україні. При цьому конституційно-правове забезпечення – це лише перший етап складного процесу впровадження такого інституту. Очевидно, що не менш важливим буде його наступний етап – етап практичної перевірки на результативність реалізації конституційних і законодавчих положень, за наслідками якого, можливо, необхідним буде їх подальше вдосконалення з метою створення дієвого інституту конституційної скарги як ефективної форми захисту прав і свобод людини й громадянина в сучасній Україні.



Ключові слова: Конституція України, Конституційний Суд України, конституційне реформування, конституційна юстиція, конституційне законодавство, конституційна скарга, права та свободи людини й громадянина.

Статтю присвячено науковому аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 р. № 3524, яким передбачається реформування статусу Конституційного Суду України. Системний аналіз положень цього законопроекту в контексті сучасних конституційних реалій та з огляду на практику діяльності органів конституційної юстиції в Україні і зарубіжних країнах дав підстави визначити як позитивні його аспекти, так і положення, що викликають критичні зауваження. Особливу увагу приділено інституту конституційної скарги та проблемам і перспективам її запровадження в Україні. Надано пропозиції щодо напрямів подальшої законотворчої роботи для введення інституту конституційної скарги в Україні. При цьому зроблено висновок, що конституційно-правове забезпечення – це лише перший етап складного процесу впровадження такого інституту. Не менш важливим буде його наступний етап – етап практичної перевірки на результативність реалізації конституційних і законодавчих положень, за наслідками якого, можливо, необхідним буде їх подальше вдосконалення з метою створення дієвого інституту конституційної скарги як ефективної форми захисту прав і свобод людини й громадянина в сучасній Україні.

Статья посвящена научному анализу проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно правосудия)» от 25 ноября 2015 г. № 3524, которым предусматривается реформирование статуса Конституционного Суда Украины. Системный

анализ положений этого законопроекта в контексте современных конституционных реалий, учитывая практику деятельности органов конституционной юстиции в Украине и зарубежных странах, дал основания определить как положительные его аспекты, так и положения, вызывающие критические замечания. Особое внимание уделено институту конституционной жалобы и проблемам и перспективам ее внедрения в Украине. Даны предложения по направлениям дальнейшей законотворческой работы для ввода института конституционной жалобы в Украине. При этом сделан вывод, что конституционно-правовое обеспечение – это только первый этап сложного процесса внедрения такого института. Не менее важным будет его следующий этап – этап практической проверки на результативность реализации конституционных и законодательных положений, по результатам которого, возможно, необходимо будет их дальнейшее совершенствование с целью создания действенного института конституционной жалобы как эффективной формы защиты прав и свобод человека и гражданина в современной Украине.

The article is devoted to scientific analysis of the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding justice)” on November 25, 2015 № 3524, which provides for reform of the status of the Constitutional Court of Ukraine. System analysis of the provisions of this bill in the context of modern constitutional realities, taking into account the practice of constitutional justice authorities in Ukraine and abroad, gave reason to identify positive aspects, as well as provisions that cause criticism. Particular attention is paid to the institution of the constitutional complaint and the problems and prospects of its implementation in Ukraine. Suggestions on ways to further legislative work to enter the institution of the



constitutional complaint in Ukraine. It was concluded that the constitutional and legal support is only the first stage of the complex process of implementation of such an institution. No less important will be its next stage is the stage of the practical test on the effectiveness of the implementation of constitutional and legal provisions, the results of which may be necessary to their further improvement in order to create an effective institution of the constitutional complaint as an effective form of protection of the rights and freedoms of man and citizen in modern Ukraine.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : проект Закону України від 25 листопада 2015 р. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
3. Organic Law 2/1979 on the Constitutional Court of 3 October 1979 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normasreguladoras/Lists/NormasRegPDF/LOTС-en.pdf>.
4. Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / упор. С. Головатий. – К. : Українська Правнича Фундація ; Право, 1996. – С. 504.
5. Конституція Федеративної Республіки Німеччина від 23 травня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/germany/german-r.htm.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.
7. Селіванов А. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації держави / А. Селіванов // Голос України. – 2015. – № 244(6248). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/rus/news/22028>.
8. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.