

## Проблеми інституційної незалежності Конституційного Суду України: уроки європейського досвіду

**В. Лемак**

доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України,  
завідувач кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

---

*Стаття присвячена основним характеристикам конституційного правосуддя в Україні. Проаналізовано рівень гарантій незалежності й ефективності Конституційного Суду України.*

**Ключові слова:** захист конституції, конституційний суд, незалежність суду.

Багато посттоталітарних держав запровадили інститут конституційного контролю на самому початку правових реформ (наприклад, Польща). Деякі з них, де відбувся процес державотворення, заснували цей інститут у перші місяці існування незалежної держави (наприклад, Чеська Республіка). Перебудова конституційного порядку держав Центральної Європи на засадах конституціоналізму привела до зростання ролі конституції. Оновлені основні закони держав потребували особливої охорони. Тому з початком демократичних перетворень створення конституційних судів стало одним із головних і пріоритетних напрямів правової реформи.

В Україні, навпаки, навіть після конституювання незалежної держави в 1991 році конституційний суд так і не було створено. Отримавши в 1991 році закріплення в Конституції УРСР, а в 1992 році — в окремому законі, суд реально так і не почав діяти. Як відомо, діяльність Конституційного Суду України розпочалася лише в січні 1997 року, і вже у цьому полягала перша відмінна особливість вітчизняного органу конституційного контролю від аналогічних органів у державах Центральної Європи. Констатація цього факту означала, по-перше, що конституювання України як незалежної держави та створення законодавчих основ для демократизації її політичної системи здійснювалися на початку 1990-х років Верховною Радою України — представницьким органом із недостатньою легітимацією, враховуючи характер політичної системи УРСР на час виборів у 1990 році. По-друге, відсутність конституційного суду призводила до значної (часом непослідовної) динаміки конституційної системи України, постійних спроб її неконституційного реформування. Прикладом такої спроби є Конституційний договір від 8 червня 1995 року, укладений між Президентом України і більшістю Верховної Ради України, котрим неконституційно було зупинено дію більшості положень чинної тоді Конституції УРСР 1978 року<sup>1</sup>. З іншого боку, під час політичних криз 2000,

---

<sup>1</sup> Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

2004, 2007 років, пов'язаних із конфліктом повноважень Президента України і парламенту, Конституційний Суд України жодного разу не став механізмом розв'язання політичного протистояння, переведення його в конституційну площину.

Понад 18 років діяльності Конституційного Суду України засвідчили як важливість його досвіду для становлення українського конституціоналізму, так і серйозні проблеми. Рішення від 30 вересня 2010 року не слід надто виокремлювати із загального контексту здійснення конституційного правосуддя в Україні. Тому варто звернути увагу на необхідність розуміння (і вирішення) взаємозв'язку між особливостями його статусу й умов функціонування, з одного боку, та показників ефективності діяльності — з іншого.

Деякі аспекти статусу Конституційного Суду України істотно ускладнюють його діяльність.

1. Не вибудовано такого механізму його формування, який би забезпечив досягнення двох цілей: а) поповнення його складу особами — носіями правової доктрини, що необхідно для здійснення специфічних повноважень конституційного правосуддя; б) унеможливлення феномену партійної ідентифікації суддів. Наприклад, у Словацькій Республіці 13 суддів призначаються президентом за поданням парламенту, яке містить 26 осіб. Серед суддів — і це загальна практика в Європі — значна частина авторитетних учених-правознавців.

2. Обсяг юрисдикції Конституційного Суду України є одним із найвужчих порівняно з європейськими конституційними судами. По суті, він є надто обмеженим з огляду на два моменти: а) предмет контролю конституційності здійснюється де-факто лише щодо актів вищих органів влади; б) до повноважень Конституційного Суду України не входять інші питання, які, за загальним правилом, належать до юрисдикції цього органу в державах Європи.

Конституційний Суд України з такими обмеженнями повноваженнями здійснює захист лише Конституції України (у вузькому значенні) як тексту Основного Закону, але нерідко він позбавлений можливості захищати конституційний правопорядок — те, що зазвичай захищають конституційні суди європейських держав.

На шляху до Європейського Союзу необхідно розуміти, що основи правопорядку в державах — членах Європейського Союзу визначаються не лише їх національними конституціями, а й міжнародними договорами. Останні також є об'єктами захисту конституційних судів від порушень на рівні нормотворчої діяльності. Наприклад, у Словацькій Республіці згідно з § 14 Закону «Про організацію Конституційного суду, провадження в ньому та статус його суддів» судді при здійсненні правосуддя є пов'язаними Конституцією, конституційними законами та законами при розгляді справ про відповідність постанов уряду, нормативних актів міністерств та інших центральних органів державного управління Конституції, конституційним законам, міжнародним договорам, котрі були ратифіковані Національною радою Словацької Республіки і виголошені встановленим законом способом, та законам»<sup>1</sup>. Отже, йдеться про конституцію, конституційні закони,

<sup>1</sup> Predseda Narodnej rady Slovenskej republiky Vyhlasuje úplne znenie Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z.z., ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. // Sb. zákonov č. 135/2001. — S. 1538–1560.

ратифіковані міжнародні договори та закони, а не лише саму конституцію, як це має місце в Україні.

Попри обмежену юрисдикцію, статус Конституційного Суду України характеризується ще більш вагомими інституційними дефектами, які суттєво ускладнюють його діяльність, — він позбавлений достатніх гарантій незалежності на рівні судового органу і на рівні його суддів.

Йдеться про те, що Конституційний Суд України з самого початку не отримав виробленого європейським досвідом арсеналу інституційних і правових засобів забезпечення його незалежності з метою здійснення ним належної ролі в забезпеченні конституційної законності, участі в механізмі правового стримування політичних гілок влади і особливо — надмірних повноважень Президента, визначених Конституцією України у її первинній редакції.

У чому виявляється відсутність таких гарантій незалежності Конституційного Суду України?

По-перше, йдеться про базові гарантії статусу суддів, який істотно відрізняється від європейських стандартів. Такий висновок стосується передусім обсягу права недоторканності судді, який визначається Конституцією України. Чинний Основний Закон України у статті 126 встановлює, що суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Про початок процедури притягнення судді до кримінальної відповідальності не йдеться. Сам факт початку такої процедури (порушення кримінальної справи, внесення відомостей до реєстру кримінальних проваджень) є способом впливу на суддю, і вона повинна бути особливою щодо судді. Така процедура має прописуватися в конституції, що зроблено у 28 державах Європейського Союзу. Орган, який дає згоду на притягнення судді до кримінальної відповідальності, визначається по-різному — це може бути і парламент, і сам конституційний суд. Наприклад, у Польщі таку згоду дає Конституційний Трибунал, у Чехії — Сенат (верхня палата парламенту), у Словаччині — Конституційний Суд.

Саме в цьому контексті чинна Конституція України і Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 року засвідчили, по суті, відхід від позицій першого закону про Конституційний Суд. Нагадаємо, що частина четверта статті 30 Закону України «Про Конституційний Суд України» 1992 року передбачала (до 1996 року): «Судді Конституційного Суду України не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності, арештовані або піддані будь-яким іншим заходам, що обмежують їх права і свободу, а також заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без попередньої згоди Верховної Ради України»<sup>1</sup>.

По-друге, порядок фінансування Конституційного Суду України, визначений законом, не дозволяє стверджувати про достатні гарантії незалежності. Статтею 31 Закону України «Про Конституційний Суд України» визначається лише те, що «фінансування Конституційного Суду України передбачається в Державному бюджеті України окремим рядком» і те, що «пропозиції щодо обсягу фінансу-

<sup>1</sup> Про Конституційний Суд України : Закон України від 3 червня 1992 року № 2400-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 33. — Ст. 471.

вання Конституційного Суду України і проект відповідного кошторису подаються Головою Конституційного Суду України до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України при складанні проекту Державного бюджету України на кожний наступний рік». Пропозиції Голови Конституційного Суду України і гарантії щодо належного фінансування — речі нетотожні.

Тим більше, коли йдеться про винагороду суддів і порядок нарахування для них довічного утримання, то стабільність правовідносин у цій сфері є так само важливою, як і розмір зазначених виплат. Систематичне демонстрування гілками політичної влади дискреції в цих питаннях дає зворотний ефект для незалежності суду й суддів.

По-третє, необхідно звернути увагу на взаємовідносини політичної влади (уряду, парламенту й президента) і Конституційного Суду України в останні десятиліття, що загрожують незалежності цієї інституції. Така практика, поряд із правовими нормами, які окреслюють модель відносин, здебільшого свідчить про нерозуміння значення Конституційного Суду України для стабільності конституційного правопорядку. Треба визнати, що така діяльність перебуває за межами конституційного правопорядку і, що особливо загрозово, вийшла з латентних форм. Йдеться і про способи звільнення суддів через скасування актів про їх призначення, і про способи їх матеріального забезпечення, і про методи нагородження — все це неприйнятно для європейського конституціоналізму.

Статус і функціонування Конституційного Суду України впливає на рівень ефективності інституції. До слова, показники діяльності Суду в сфері конституційного судочинства та в інших сферах повинні оформлюватися в документах, які виходять від Конституційного Суду України чи його Голови. Звісно, Конституційний Суд України як незалежний орган є непідзвітним жодному іншому органу публічної влади. Проте така непідзвітність не повинна означати ігнорування відповідальності перед суспільством. Форма звітності перед народом може виявлятися, як показує досвід європейських держав, у щорічних доповідях. Йдеться про аналітичний документ, який оприлюднює основні показники діяльності конституційного суду при здійсненні правосуддя, а також діяльності апарату суду. Так, наприклад, у Словацькій Республіці у квітні 2015 року оприлюднено подібний документ під назвою «Охорона конституційності та конституції Словацької Республіки», який містить відповідні підсумки за 2014 рік<sup>1</sup>. До речі, з цього документа нам відомо, що в 2014 році до Конституційного Суду Словацької Республіки різними суб'єктами було подано 17 889 подань, скарг. Частина з них відхилено, деякі об'єднано в провадження, але протягом 2014 року розгляд 248 подань завершено винесенням рішення або висновку (в тому числі 57 — на пленарному засіданні та 291 — в колегіях).

Конституційний Суд Словацької Республіки наділений широкою юрисдикцією, не порівнянню з Конституційним Судом України, але навіть якщо взяти до уваги лише одну категорію справ — про конституційність нормативних актів, то впро-

<sup>1</sup> Ochrana ústavnosti a ústavy slovenskej republiky. Prehľad rozhodovacej a ďalšej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky za rok 2014. — Košice apríl 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/dokumenty\\_data/Ochrana+ustavnosti\\_final-1.pdf](http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/dokumenty_data/Ochrana+ustavnosti_final-1.pdf)

довж 2014 року з цього питання отримано 24 подання і завершено провадження у 29 справах (з урахуванням подань минулого року) із відповідними рішеннями.

За цей самий період Конституційний Суд України виніс всього 7 рішень, з них 2 стосуються контролю за конституційністю правових актів, 5 — офіційного тлумачення Конституції і законів України. Обидва рішення про конституційність стосувалися постанов Верховної Ради АРК (про загальнокримський референдум та декларації незалежності Криму й Севастополя). Два рішення в Україні і 29 у Словаччині (де населення у 8 разів менше) — і це при тому, що Конституційний Суд Словацької Республіки ухвалив понад 2 500 рішень з інших питань юрисдикції (окрім відмовних рішень).

Розглянемо поточний 2015 рік. Винесено всього 5 рішень Конституційного Суду України, з них одне стосується питання контролю за конституційністю — у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015. Цим рішенням Конституційний Суд України визнав неконституційним положення закону, яким звужувалося право громадян на доступ до правосуддя. Привертає увагу система аргументації в мотивувальній частині рішення, яка є розгорнутою та чи не вперше схожою до аргументації, що застосовується аналогічними судами в європейських демократичних державах.

Отже, предмет відповідності Конституції України Конституційний Суд України розглядав за останні півтора роки всього три рази, два з яких — у зв'язку з анексією Криму. Очевидно, що з такими показниками Конституційний Суд України не може вважатися ефективною складовою механізму стримувань і противаг. Звертаємо увагу й на те, що обмежені можливості Конституційного Суду України та недостатні гарантії незалежності призводять до ще одного показника ефективності — низької кількості подань і звернень до нього. У 2014 році до Конституційного Суду України подано 37 конституційних подань і 412 конституційних звернень (нагадаємо, у Словацькій Республіці за цей період — понад 17 000 документів).

Важливо наголосити, що вирішення означених проблем функціонування Конституційного Суду України, в тому числі посилення гарантій його незалежності, потребує внесення відповідних змін до Конституції України.

---

**Лемак В. Проблемы институциональной независимости Конституционного Суда Украины: уроки европейского опыта.** Статья посвящена основным характеристикам конституционного правосудия в Украине. Проанализирован уровень гарантий независимости и эффективности Конституционного Суда Украины.

**Ключевые слова:** защита конституции, конституционный суд, независимость суда.

---

**Lemak V. Problems of the institutional independence of the Constitutional Court of Ukraine: Lessons from the European experience.** The article is devoted to the basic characteristics of constitutional justice in Ukraine. The level that guarantees the independence and effectiveness of the Constitutional Court of Ukraine was analyzed.

**Key words:** Protection of the Constitution, Constitutional Court, the independence of the Court.