

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ



В. В. Лемак
суддя Конституційного Суду України

2018 рік може стати рубіжним для відновлення повноцінного інституту конституційного правосуддя в Україні. Отримавши вперше закріплення ще в Конституції УРСР у 1990 році, Конституційний Суд знайшов інституційне втілення, по суті, лише на початку 1997 року, коли відбулося його перше засідання. Далі необхідно було ще два десятиліття пошуків моделі цього Суду, щоб прийти загалом до невтішних висновків про слабку інституційну ефективність Конституційного Суду України та серйозні виклики, які постали перед ним.

Не слід тішитися від того, що в низці сусідніх держав справи з Конституційним Судом іще гірші. Почалося все з Угорщини у 2011 році, але несподівано цей тренд знайшов продовження 2015-го у Польщі. Якщо в Угорщині шляхом ухвалення нової Конституції Конституційний Суд було різко обмежено в повноваженнях, то в Польщі кадровими призначеннями та відмовою

уряду публікувати рішення Конституційного трибуналу діяльність цього органу було, по суті, заблоковано на рік. З іншого боку, проблеми у цих державах дозволили «побачити» низку нових механізмів, через які політичні влади намагалися впливати на конституційне правосуддя, що стало цінним у ході здійснення реформи Конституції України 2016 року та підготовки нового

Закону України «Про Конституційний Суд України».

Парадоксальна ситуація склалася після конституційної реформи 2016 року, яка істотно, на рівні конституційних норм, посилила гарантії незалежності та розширила повноваження Суду. Такий підхід було розгорнуто у новому Законі України «Про Конституційний Суд України», який було ухвалено парламентом 13 липня 2017 року.

Однак «посилення» Конституційного Суду України ще більш рельєфно акцентувало увагу суспільства на його інституційних проблемах.

ПРО ЩО Ж ЙДЕТЬСЯ?

1. Загальна низька ефективність, яка проявляється у статистиці рішень (у цифрах) і в ролі Конституційного Суду України у вирішенні юридичних спорів. Протягом більш як двох десятиліть (1997-2017 роки) Конституційним Судом ухвалено понад 330 рішень, біля 30 висновків і понад 1000 ухвал. Незначна кількість рішень Конституційного Суду України, правові позиції в яких залишаються «актуальними», пов'язана не лише з низькою результативністю Конституційного Суду як державного органу, а також ще кількома чинниками. По-перше, починаючи з 1996 року, текст Конституції України чотири рази істотно змінювався: 1 січня 2006 р. (реформа 8 грудня 2004 р.), 30 вересня 2010 р. (рішення Конституційного Суду), 22 лютого 2014 р. (закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р.) і 30 вересня 2016 р. (реформа щодо правосуддя 2 червня 2016 р.). По-друге, і цей чинник слід визнати головним, сукупність рішень рідко виступала пов'язаним між собою масивом, з якого проявлялася певна лінія у вирішенні (розумінні) певних питань. Іншими словами, було відсутнє те, що перетворює сукупність судових рішень у «судову практику». Нерідко Суд кардинально змінював свою позицію, належно не обґрунтовуючи такої зміни (наприклад, щодо соціальних прав – у грудні 2011 та січні 2012 років).

Наведене призвело до того, що Конституційний Суд України не зміг стати ефективним засобом у механізмі взаємних стримувань

і противаг (і зокрема, у стримуванні політичних гілок влади), а також механізмом розв'язання політичних конфліктів. Не дивно, що він не зміг протистояти поступовій концентрації владних повноважень у період 2010-2013 років.

Такий стан конституційного правосуддя багато в чому пояснювався, окрім іншого, також звуженими повноваженнями Суду і вкрай низькими гарантіями незалежності.

Як було відзначено, реформа Конституції 2016 року істотно посилила гарантії незалежності Конституційного Суду України, однак проблеми його ефективності залишаються. Сьогодні їх вирішення зосереджене в удосконаленні механізмів його роботи як колегіального органу для прийняття рішень.

2. Ситуація з інститутом конституційної скарги. Хоча відповідні норми Конституції України набули чинності з 30 вересня 2016 року, Суд лише починає діяльність щодо їх розгляду. Мотивація відмови у розгляді конституційних скарг, які почали поступати до Суду безпосередньо після 30 вересня 2016 року, декілька разів змінювалася. Спочатку обґрунтування відмови (сформульоване на веб-сайті Конституційного Суду України) містило пояснення щодо відсутності нової редакції Закону України «Про Конституційний Суд України». Пізніше, після набуття чинності Законом України «Про Конституційний Суд України», відмова пояснювалася, відсутністю обраних голови та заступника голови Суду, відсутністю Регламенту та відсутністю органів, які повинні брати участь у відповідних провадженнях за конституційними скаргами – шести колегій і двох сенатів. Погодитися з таким підходом не можемо з багатьох аргументів і передовсім зважаючи на те, що конституційна скарга встановлена Конституцією України не лише в повноважен-

нях Суду (стаття 151-1), а й також у статті 55. Такий підхід означає «право на конституційну скаргу» в матеріальному сенсі – за своєю сутністю він виступає юридичним засобом захисту (і відновлення) інших прав людини. Іншими словами, йдеться про додаткову конституційну гарантію прав людини в Україні, яка покликана стати засобом захисту людини від державних заходів втручання (обмежень) у здійснення нею прав у ситуації, коли такий державний захід вчиняється у формі «закону України». На індивідуальному рівні індивіди позбавлені іншого засобу захисту від втручання до їхніх прав від такої форми рішень.

**ВИСЛОВИМО ПЕРЕКОНАННЯ,
ЩО ДЛЯ ЗАХИСТУ
СВОЇХ ОСНОВНИХ ПРАВ,
ГАНТОВАНИХ КОНСТИТУЦІЄЮ,
ЛЮДИНА НЕ Є І НЕ МОЖЕ
БУТИ ЗАЛЕЖНОЮ
ВІД РІШЕНЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ
ЧИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.**

Така постановка є загальноприйнятою в державах, заснованих на верховенстві права. У цьому контексті Верховний Суд США у справі «West Virginia State Bd. of Educ. v. Barnette» (1943 р.) сформулював таку позицію: «Динаміка нашої конституційної системи передбачає, що приватні особи не повинні чекати ухвалення законодавчого рішення, перш ніж звертатися за захистом свого фундаментального права. Суди Нації відкриті для тих постраждалих, які приходять до них для того, щоби вимагати захисту їх прямого, особистого інтересу в нашій базовій хартії (Конституції. – В. Л.). Людина вправі використати право на конституційний захист, коли він

або вона зазнали шкоди, навіть якщо публіка загалом не згідна з цим і навіть коли законодавча влада відмовляється діяти».

Однак є ще декілька суміжних аспектів. Якщо звернути увагу на подані конституційні скарги (їх уже більше 500), то значна частина з них навіть за формою є невідповідною вимогам, бо не кореспондується з повноваженнями Конституційного Суду України. Кількість поданих скарг буде зростати по мірі того, як «запрацює» механізм їх розгляду, і суспільство відчує вагомість цього інструменту захисту прав людини. Цей шлях пройшли інші конституційні суди. Наприклад, у Чеській Республіці кількість справ така, що, як відзначав суддя Ян Мусіл, «кожен із п'ятнадцяти суддів має щоденно впоратися із щонайменше однією справою з тим, щоб опрацювати тільки поточно надіслані справи. Разом з тим кожен суддя має щоденно вивчати й оцінювати інші пропозиції до рішень від своїх колег із сенату і як доповідач розробляти пропозиції до рішень у межах пленуму». Подібна ситуація і в інших державах. Практично в усіх європейських країнах понад 90 відсотків обсягу роботи конституційних судів складає вирішення конституційних скарг. На сьогодні, після обрання голови, заступника голови, призначення двох суддів Президентом України, Конституційний Суд України готується до формування (шляхом жеребкування) сенатів і колегій, які розпочнуть розглядати конституційні скарги.

3. Стан аргументації рішень.

Зайве й говорити про важливість належного обґрунтування рішень Конституційного Суду, особливо коли ними оцінюється конституційність законів – актів парламенту, обраного народом. Зваженість таких рішень мусить опиратися на систему аргументів. В цьому плані зразком повинні виступати рішення Верховного Суду США або Фе-

дерального конституційного суду Німеччини, які містять розгорнуту аргументацію (інколи – обсягом 200-300 сторінок) і є, по суті, інтелектуальними шедеврами.

Коли говоримо про ступінь обґрунтованості рішення, маємо на увазі його обпирання на принципи і норми права. Якщо хочете, слід говорити про удосконалення «дизайну» рішення Конституційного Суду. Все це непросто, бо зазвичай наведене в інших державах досягалося еволюційно, шляхом довготривалої судової практики та її взаємодії з правовою доктриною. Чимало проблем постають вже на ранніх етапах шляху в цьому напрямі: розуміння конституційної матерії, місії суду, методики оцінки державного втручання у права людини тощо. Текст Конституції України інколи відображає пострадянські уявлення. І сама Конституція України не вичерпується текстом, що навіть у сучасній нашій правознавчій парадигмі сприймається доволі неоднозначно.

Окремо, слід наголосити на розумінні, зокрема, таких аспектів: а) значення єдності практики Конституційного Суду, його логічно

пов'язаних попередніх правових позицій в обґрунтуванні рішення, а також обов'язкового вмотивування зміни позиції Суду; б) методика «виведення» змісту імпліцитних конституційних принципів та прав людини; в) використання порівняльно-правового методу аргументації у тих випадках, коли йдеться про питання можливої конституціоналізації напрацьованого досвіду демократичних держав, якщо з відповідних питань має місце консенсус у національних підходах.

Як видається, кожне рішення мусить мати ознаки доведеності за стандартами «поза розумними сумнівами» (формула Європейського суду з прав людини), які, зокрема, передбачають, що стандартно освічена людина, прочитавши рішення, визнає його обґрунтованим. Це важливо, бо рішення Конституційного Суду є настільки сильними, наскільки вони є авторитетними для суспільства. Сьогодні ми оптимісти в тому, що Конституційний Суд України «запрацює» найближчим часом, бо для цього є всі передумови. ■

