



КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ У ДІЇ

УДК 342.56

А. Крусян,

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

КОНЦЕПТИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

У сучасних умовах конституційних перетворень з метою розвитку України як демократичної, правової держави, повноправного члена світового співтовариства необхідним є удосконалення правового регулювання діяльності Конституційного Суду України, що сприятиме удосконаленню правової охорони Конституції України, укріпленню конституційної законності та утвердженню принципу верховенства права в державі. Це питання актуалізується у сучасних умовах активізації конституційно-проектних робіт. Адже удосконалення конституційно-правового статусу Конституційного Суду України потребує внесення змін, перш за все, в Основний Закон держави. Крім того, практика діяльності Конституційного Суду України виявила проблемні питання, вирішення яких також потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства з метою покращання порядку формування, організації та діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Процес конституційної модернізації в країні вимагає створення та функціонування ефективного механізму захисту прав та свобод людини і громадянина. У зв'язку з цим обґрунтованою представляється точка зору про

важливість введення інституту конституційної скарги в Україні, тому що за його відсутності захист прав людини і основних свобод є обмеженим.

Практика конституційного судочинства Австрії, Бельгії, Угорщини, Німеччини, Польщі, Іспанії та ін. держав, в яких допускається звернення до конституційного суду з конституційною скаргою, свідчить, що в основу цього права покладено принцип обмеження державної влади фундаментальними правами і свободами людини, що є основним принципом конституціоналізму. Адже в сучасній практиці багатьох демократичних держав конституційна скарга виступає ефективним правовим інструментом, що має глибоке історичне коріння. За допомогою конституційної скарги особи (фізичні та (або) юридичні особи) мають можливість звернутися до органу конституційної юрисдикції для захисту своїх конституційних прав і свобод, порушених публічно-владними суб'єктами.

Саме при розгляді скарг громадян безпосередньо проявляється правозахисна функція органу конституційної юрисдикції, перш за все тому, що в такому випадку Конституційний Суд України буде не тільки брати пряму участь в усуненні перешкод для на-





лежного здійснення громадянами своїх прав і свобод, а й буде ще більшою мірою сприяти реалізації конституційно гарантованого права на судовий захист (ст. 55 Конституції України). Таким чином, об'єктивно обґрунтованим є внесення змін до Конституції України з метою запровадження інституту конституційної скарги у практику конституційного судочинства для вдосконалення механізму захисту прав та свобод людини і громадянина та розширення можливості доступу до конституційної юстиції в Україні. Вказана мета конкретизується в наступних основних завданнях: доповнити статтю 55 Конституції України положенням щодо права звернення до Конституційного Суду України з конституційною скаргою; доповнити статтю 150 Конституції України положенням щодо повноваження Конституційного Суду України вирішувати питання про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших актів, зазначених у пункті 1 частини першої цієї статті, за конституційними скаргами громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, а також юридичних осіб приватного права у разі, якщо застосування цих актів у конкретних справах, по яких ухвалено остаточні рішення суду, призвело до порушення їх прав і свобод, закріплених Конституцією України.

Безумовно, що внесення цих змін до Конституції України потребує оновлення чинного Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. [1] (далі: Закон України «Про Конституційний Суд України»).

Крім того, важливим є доповнення Основного Закону України положеннями, в яких слід визначити засади конституційного судочинства, зокрема верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, змагальності та рівності сторін. Конституційне судочинство має здійснюватися на відповідних принципах, як керівних, основоположних засадах та критеріях цього

процесу. Втім, слід акцентувати увагу на відповідних недоліках Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо цього питання. Так, стаття 4 Закону України «Про Конституційний Суд України» закріплює основні принципи діяльності Конституційного Суду України. Їх перелік є недостатнім і не відображає повною мірою природи конституційного правосуддя. Адаже у статті 4 Закону визначені переважно принципи організації діяльності Конституційного Суду України. З метою удосконалення конституційного судочинства необхідним є визначення принципів не тільки організації, проте й порядку діяльності Конституційного Суду України. Зокрема, доцільним є законодавче закріплення таких принципів порядку діяльності Конституційного Суду України, як принципи змагальності та рівності сторін перед законом і судом.

Практика конституційного судочинства виявила недоліки, пов'язані з тим, що положення Закону України «Про Конституційний Суд України», який встановлює засади організації діяльності Конституційного Суду України, а також порядок розгляду справ, віднесені до його компетенції, не охоплює низки питань, які виникають у процесі конституційного судочинства.

Так, існує нагальна потреба урегулювання питань стосовно надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Основного Закону України. Це є конституційно обумовленим та підтверджується практикою діяльності Конституційного Суду України. Конституція України передбачає, що законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України (ст. 159 Конституції України).

Таким чином, під час розгляду законопроекту про внесення змін до Конституції України передбачено за-





стосування механізму попереднього конституційного контролю. Наявність висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, є умовою для його розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України звернення до Конституційного Суду України про дачу висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам статей 157 і 158 Конституції є важливою стадією здійснення «особливого виду законодавчої діяльності» (Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 5-з про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України) [2].

Конституційний Суд України у п. 2 резолютивної частини Рішення від 9 червня 1998 р., № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 150 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) [3] зазначає, що «положення статті 159 Конституції України треба розуміти так, що законопроект про внесення змін до Конституції України відповідно до статей 154 і 156 Конституції України може розглядатися Верховною Радою України лише за наявності висновку Конституційного Суду України про те, що законопроект відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України».

Однак чинний Закон України «Про Конституційний Суд України» не містить положень щодо повноваження Конституційного Суду України про надання такого висновку та не визначає суб'єкта, форму звернення з цього питання і порядку розгляду таких справ.

В юридичній літературі робиться слушний висновок, що «сьогодні... існує проблема законодавчого регулювання процедури розгляду цієї категорії справ» [4, с. 237].

Наведене логічно обумовлює зміни (доповнення) статті 13 Закону «Про Конституційний Суд України» та інші, пов'язані з цим зміни та доповнення щодо порядку розгляду справ про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Слід констатувати, що деякі з визначених питань були враховані в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання» № 1168-VI від 19 березня 2009 р. [5]. Однак цей Закон визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України №17-рп/2009 від 07 липня 2009 р. через порушення встановленої Конституцією України процедури набрання ним чинності. Втім положення неконституційного Закону № 1168-VI від 19 березня 2009 р. залишаються у тексті чинного Закону «Про Конституційний Суд України» (див.: офіційний веб-сайт Верховної Ради України, <http://zakon2.rada.gov.ua>), з позначкою щодо його неконституційності. При цьому в резолютивній частині названого Рішення Конституційного Суду України констатується, що положення Закону 1168-VI від 19 березня 2009 р., визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом цього Рішення [6].

Цей висновок повною мірою кореспондує з ч. 2 ст. 152 Конституції України, відповідно до якої закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.



Таким чином, положення цього Закону є нечинними та не підлягають застосуванню, тобто вони мають бути усунені із системи чинного законодавства та безпосередньо із тексту Закону України «Про Конституційний Суд України».

Отже, залишається невирішеною проблема щодо правового врегулювання окремих питань, пов'язаних з повноваженнями, організацією та порядком діяльності Конституційного Суду України.

З метою вирішення цієї проблеми у попередні роки Верховною Радою України розглядалась низка законопроектів, спрямованих на удосконалення правового регулювання діяльності Конституційного Суду України, встановлення правил подання та порядку розгляду ним конституційних звернень. Наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо правового регулювання діяльності», реєстраційний № 8514 від 16 травня 2011 р. [7], внесений народним депутатом України В.Л. Толстенком. Втім, законопроект не був прийнятий та мав суттєві недоліки. Відновленню запропонованих вказаними законопроектами положень про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (зокрема, щодо строку конституційного провадження) присвячений проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо строку конституційного провадження» (реєстр. № 3514 від 29 жовтня 2013 р.) [8] та ін.

Наведене підтверджує об'єктивну необхідність та важливість внесення вказаних змін до чинного Закону України «Про Конституційний Суд України», які не втратили своєї актуальності.

Крім того, об'єктивуються інші зміни до чинного Закону України «Про Конституційний Суд України», які необхідно внести з метою удосконалення організації та порядку діяльності Конституційного Суду України.

Так, ґрунтовне значення для ефективної діяльності Конституційного Суду України має правовий статус суддів Конституційного Суду України.

Мають бути конституційно закріплені гарантії незалежності та недоторканності суддів Конституційного Суду України. Враховуючи важливість присяги, яку складають судді Конституційного Суду України, доцільним є її текст закріпити у Конституції України та передбачити, що складення присяги судьями Конституційного Суду України повинно відбуватися публічно.

Доцільно передбачити норму, відповідно до якої строк повноважень судді Конституційного Суду України починається з дня складення ним присяги та припиняється відповідно до Закону, але не раніше дня вступу на посаду судді Конституційного Суду України особи, яка призначена замість нього.

Крім того, практика діяльності Конституційного Суду України виявила недоліки правового регулювання процесуальних питань стосовно провадження в справах у Конституційному Суді України, зокрема щодо уніфікації строків конституційного провадження, відшкодування витрат учасникам конституційного провадження тощо. Так, при визначенні строків конституційного провадження в якості методологічного алгоритму слід визначити позицію Венеціанської комісії, відповідно до якої строки прийняття рішень, якщо вони передбачені, не повинні бути надто короткими, щоб забезпечити органу конституційної юрисдикції можливість всебічного розгляду справи, і не повинні бути досить тривалими, що зашкодило б ефективності захисту прав людини засобами конституційного судочинства (Study on individual access to constitutional justice, adopted by the Venice Commission at its 85-th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010), CDL-AD(2010)039revn. – P. 53.) [9].

Актуальним залишається питання щодо виконання рішень і висновків Конституційного Суду України, що підтверджується неодноразови-





ми законодавчими ініціативами з метою вирішення відповідних проблем (наприклад, проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо вдосконалення механізму виконання рішень та висновків», реєстр. № 2724 від 04 квітня 2013 р.) [10]. Стан виконання судових рішень в Україні та, зокрема, проблемні питання виконання рішень Конституційного Суду України державними органами України були предметом парламентських слухань 22 травня 2013 р. [11]. Конституційний Суд України надав офіційного тлумачення положенням частини другою статті 70 Закону «Про Конституційний Суд України», яка присвячена порядку виконання рішень і висновків Конституційного Суду України (Рішення № 15-рп/2000 від 14 грудня 2000 р.) [12].

Враховуючи наведене, з метою посилення вимоги щодо обов'язковості рішень і висновків Конституційного Суду України, а також для удосконалення порядку виконання актів Конституційного Суду України, пропонується внести зміни до статей 69, 70 Закону України «Про Конституційний Суд України». Зокрема, визначивши, що рішення і висновки Конституційного Суду України мають пряму дію і для набрання чинності не потребують підтвердження з боку будь-яких органів державної влади.

На виконання положення щодо обов'язковості рішень і висновків Конституційного Суду України необхідним є закріпити імперативний припис щодо врахування при вирішенні справ судами загальної юрисдикції рішень Конституційного Суду України про офіційне тлумачення Конституції та законів України, які підлягають застосуванню в конкретній справі, а також рішень про відповідність Основному Закону України нормативно-правових актів, зазначених у пункті 1 частини першої статті 150 Конституції України, якими сторони обґрунтовують свої вимоги або заперечення.

З метою ефективізації виконання рішень і висновків Конституційного Суду України, ґрунтуючись на положеннях частини другої статті 152 Конституції України, доцільним є доповнити статтю 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» положеннями, в яких конкретизувати результативність актів Конституційного Суду України. Зокрема, представляється обґрунтованим визначити, що: закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність; чинні міжнародні договори України, визнані такими, що не відповідають Конституції України, не підлягають застосуванню на території України, їх дія підлягає припиненню або зупиненню у порядку, визначеному Законом України «Про міжнародні договори України»; на міжнародні договори, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість і які визнані такими, що не відповідають Конституції України, не надається згода на їх обов'язковість в Україні до внесення відповідних змін до Конституції України; законопроект про внесення змін до Конституції України, визнаний в цілому або в його окремих положеннях таким, що не відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, не підлягає попередньому схваленню (відповідно до статті 155 Конституції України) або прийняттю (відповідно до частини першої статті 156 Конституції України) Верховною Радою України.

Необхідним є удосконалення чинного Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою подальшого забезпечення та захисту прав та свобод людини. Зокрема, заважає захисту прав і свобод людини та громадянина певна невизначеність критеріїв «неоднозначного застосування положень Конституції України або законів Украї-



ни», що є підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України (ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»). З метою ефективізації діяльності Конституційного Суду України у цій сфері доцільним буде визначити критерії такої «неоднозначності», виходячи з практики Конституційного Суду України та з урахуванням його правової позиції, що сформульована в Ухвалі від 12 травня 2010 року № 31-у/2010 (про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ємельянова А. І. щодо офіційного тлумачення положень пункту 3 частини другої статті 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [13], згідно з якою під неоднозначним застосуванням положень Конституції України або законів України слід розуміти різне застосування одних і тих же норм цих правових актів судами України, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин.

Враховуючи викладене, об'єктивно обґрунтованим та обумовленим практикою конституційного судочинства є удосконалення конституційно-правового статусу Конституційного Суду України з метою підвищення ефективності його функціонування, що сприятиме посиленню дієвості механізмів охорони Конституції України, забезпеченню конституційної законності, захисту прав і свобод людини.

Ключові слова: Конституційний Суд України, правовий статус Конституційного Суду України, конституційне судочинство, конституційна скарга, конституційне провадження, рішення та висновки Конституційного Суду України.

Стаття присвячена розгляду питань щодо удосконалення конституційно-правового регулювання порядку організації та діяльності Конституційного Суду України. Доводиться необхідність внесення змін

до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» з метою підвищення ефективності функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні, що сприятиме посиленню дієвості механізмів охорони Конституції України, забезпеченню конституційної законності, захисту прав і свобод людини.

Стаття посвящена рассмотрению вопросов о совершенствовании конституционно-правового регулирования порядка организации и деятельности Конституционного Суда Украины. Обосновывается необходимость внесения изменений в Конституцию Украины и Закон Украины «О Конституционном Суде Украины» с целью повышения эффективности функционирования единственного органа конституционной юрисдикции в Украине, что будет способствовать усилению действенности механизмов охраны Конституции Украины, обеспечению конституционной законности, защите прав и свобод человека.

The article is devoted to the issues of improvement of the constitutional and legal regulation as to the organization and activities of the Constitutional Court of Ukraine. The article provides the necessity of amending the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» in order to increase the efficiency of the sole body of constitutional jurisdiction in Ukraine, which will enhance the effectiveness of mechanisms of the Constitution protection, ensuring the constitutional legality, protection of human rights and freedoms.

Література

1. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

2. Ухвала Конституційного Суду України від 8 травня 1997 р. № 5-з (про від-





мову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням групи народних депутатів щодо відповідності законопроекту «Про внесення змін і доповнень до статті 81 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

3. Рішення Конституційного Суду України від 9 червня 1998 р., № 8-рп/98 у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 150 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

4. Селіванов А.О. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А.О. Селіванов, А.А. Стрижак. – К. : Логос, 2010. – 276 с.

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання: Закон України від 19 березня 2009 р. (визнаний неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України №17-рп/2009 від 07 липня 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua.

6. Рішення Конституційного Суду України від 07 липня 2009 р., №17-рп/2009 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання», частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», частини шостої статті 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

7. Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо правового регулювання діяльності: проект Закону України, реєстр. № 8514 від 16 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/a#Find.

8. Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо строку конституційного провадження : проект Закону України, реєстр. № 3514 від 29 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/a#Find.

9. Study on individual access to constitutional justice, adopted by the Venice Commission at its 85-th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010) // CDL-AD(2010)039revp.

10. Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» щодо вдосконалення механізму виконання рішень та висновків: проект Закону України, реєстр. № 2724 від 04 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/a#Find.

11. Парламентські слухання 22 травня 2013 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : rada.gov.ua.

12. Конституційний Суд України № 15-рп/2000 від 14 грудня 2000 р. у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону України «Про Рахункову палату», офіційного тлумачення положень частини другої статті 150 Конституції України, а також частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно порядку виконання рішень Конституційного Суду України (справа про порядок виконання рішень Конституційного Суду України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.

13. Ухвала Конституційного Суду України від 12 травня 2010 року № 31-у/2010 (про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Ємельянова Анатолія Ісаковича щодо офіційного тлумачення положень пункту 3 частини другої статті 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua>.