

клад, наявність наукового ступеня, публікацій, навчання в аспірантурі, що стимулюватиме і проведення наукових досліджень працівниками Секретаріату, і підвищення ефективності наукового забезпечення його юрисдикційної діяльності.

Відповідно до § 73 Регламенту КС при Конституційному Суді України може бути створена науково-консультативна рада, склад, повноваження і порядок діяльності якої він має затверджувати. Питання її створення вже давно на часі з погляду як наукового забезпечення юрисдикційної діяльності Суду, так і налагодження тісніших зв'язків з науковими установами та вищими навчальними закладами, суддями Конституційного Суду України у відставці, зарубіжними експертами.

Фактично науково-консультативна рада могла б стати постійно діючим семінаром для обговорення теоретичних і практичних питань діяльності КС, зокрема: 1) узагальнен-

ня практики Суду з окремих категорій справ; 2) обговорення наукових результатів дослідження проблем організації та діяльності Суду; 3) заслуховування доповідей членів ради з актуальних питань теорії та практики конституційного правосуддя; 4) залучення провідних науковців до роботи ради шляхом створення окремих спеціальних робочих груп з підготовки науково-експертних висновків для Суду, колегій суддів.

Замість підсумків

Актуальність теми цієї статті навіряд чи можна заперечувати. Автор пропонує продовжити дискусію в наступних номерах «Вісника Конституційного Суду України» та інших виданнях, оскільки є нагальна потреба вислухати й інші думки.

Вважаємо за необхідне внести на розгляд громадськості такі пропозиції:

1. Для підвищення ефективності наукового забезпечення юрисдикційної діяльності Конституційного

Суду України необхідно створити науково-консультативну раду; запровадити в переліку посад Секретаріату КС такі, заміщення яких потребувало б від кандидатів наявності наукового ступеня.

2. Для підвищення якості науково-експертних висновків управління, наукових установ та вищих навчальних закладів, які надають КС, потрібно матеріально заохочувати їхніх авторів. До того ж право на підготовку науково-експертних висновків з тих чи інших юридичних дисциплін (конституційне, конституційно-адміністративне, конституційно-господарське, конституційно-кримінальне право тощо) має надаватися вченим і фахівцям за результатами незалежного тестування.

3. Привернути увагу Національної академії наук України та Національної академії правових наук України до необхідності вважати проблеми конституційної юстиції пріоритетними для розвитку юридичної науки.



Андрій СТРИЖАК,
суддя Конституційного Суду
України,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

Удосконалення статусу Конституційного Суду України

Діяльність Конституційного Суду України протягом ось уже п'ятнадцяти років указує на те, що так і залишилися нерозв'язаними проблеми вдосконалення законодавства, яким урегульовано його організацію й порядок діяльності. Ці проблеми пов'язані насамперед із недосконалістю деяких положень Закону України «Про Конституційний Суд України». Наявність таких недоліків є здебільшого наслідком того, що цей закон об'єднав норми, які мають урегульовувати різні специфічні особливості конституційного судочинства, а саме: норми з організаційних питань діяльності Конституційного Суду, норми, котрими визначено основні положення конституційного права, та норми, які регулюють процес здійснення конституційного судочинства.

Досвід діяльності судів загальної юрисдикції свідчить, що такі питання врегульовуються окремими законами. Так, проблематика організаційного характеру регулюється законами України «Про судоустрій і статус суддів», основні положення цивільного права – Цивільним кодексом України, кримінального права – Кримінальним кодексом України, питання судового провадження

у цивільних та кримінальних справах – відповідно Цивільним процесуальним кодексом України та Кримінально-процесуальним кодексом України тощо.

Щодо конституційного судочинства, то вирішення всіх питань в одному правовому акті призвело до того, що нині потребують істотного вдосконалення положення Закону «Про Конституційний Суд України».

Саме Верховна Рада України формує правове поле для діяльності Конституційного Суду України, створює для нього відповідну нормативно-правову базу. Однак спроби внесення Верховною Радою змін до цього закону не мали позитивних наслідків. На жаль, пропонувані зміни стосувалися не тих питань, котрі нині потрібні для конституційного судочинства. Ситуація,

коли зміни було прийнято й згодом визнано неконституційними, свідчить про те, що на сьогодні законодавець, на жаль, не зацікавлений в удосконаленні статусу Конституційного Суду України.

Необхідно вирішити такі питання організаційного характеру, як можливість створення палат у Конституційному Суді України, удосконалення порядку обрання суддів, законодавче визначення поняття «порушення присяги судді Конституційного Суду України», врегулювання проведення відкритих слухань. Щодо процесуальних питань, які потребують удосконалення, то ними є уточнення процедури перегляду рішень Конституційного Суду за новими обставинами; процедури надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Основного Закону; питання щодо відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції та законом України за зверненням Президента України. Також не можна не згадати питання щодо вдосконалення діяльності Конституційного Суду, які порушуються з перших років його створення. Серед них – запровадження механізму врегулювання виконання рішень Конституційного Суду та відповідальності за невиконання, інституту конституційної скарги й питання взаємодії судів конституційної та загальної юрисдикції. Цей перелік не є вичерпним. Однак згадані питання, на мою думку, є актуальними, тому вважаю за потрібне викласти їх докладніше.

Забезпечення виконання рішень

Рішення й висновки Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання. Невиконання рішень і недодержання висновків Конституційного Суду тягнуть за собою відповідальність, передбачену законом (частина четверта статті 70 Закону «Про Конституційний Суд України»). Процитована норма в цьому законі існує з моменту його прийняття, проте наразі досі не прийнято спеціального закону, який урегулював би питання забезпечення виконання рішень Конституційного Суду, передбачав відповідальність за їхнє невиконання. Безперечно, спеціальний закон, котрий визначав би порядок виконання рішень Конституційного Суду та відповідальність посадових осіб за іг-

норування цих рішень, сприяв би зміні ситуації на краще, бо невиконання рішень Конституційного Суду – це насамперед порушення конституційного порядку та дискредитація інституту конституційного контролю як обов'язкового атрибута правової держави.

11 грудня 2007 року до Верховної Ради було внесено законопроект «Про внесення змін до статті 382 Кримінального кодексу України (щодо посилення кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення)»*. Ним передбачалося встановити відповідальність за умисне невиконання службовою особою рішення Конституційного Суду шляхом позбавлення волі на строк від 3 до 8 років із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років. Однак 24 березня 2008 року цей законопроект було замінено іншим – доопрацьованим. І в ньому вже відсутня норма, котра передбачала відповідальність за невиконання рішень Конституційного Суду.

На цьому закінчилися спроби законодавчо забезпечити виконання рішень Конституційного Суду. Часто саме відсутність юридичної відповідальності за невиконання рішень і висновків Конституційного Суду є однією з причин негативного ставлення і до влади, і до Конституційного Суду, що підриває сади конституційного ладу в державі.

Окрім того, згідно з Конституцією України закони та інші правові акти за рішенням Конституційного Суду визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Основному Закону або якщо була порушена встановлена ним процедура їхнього розгляду, ухвалення або набрання ними чинності. Матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, визнаними неконституційними, відшкодовується державою в установленому законом порядку (ч. 3 ст. 152 Конституції). Процитована норма існує з 1996 року, проте Верховною Радою ще й досі не забезпечено її виконання.

Запровадження інституту конституційної скарги

Пріоритетним напрямом діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції був і залишається захист прав і свобод людини і громадянина.

На мій погляд, потребують змін деякі положення Основного Закону

України, якими врегульовано діяльність Конституційного Суду щодо забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Насамперед це стосується необхідності запровадження інституту конституційної скарги, суть якої, виходячи зі змісту частини третьої статті 8 Конституції, полягатиме в наданні можливості громадянам України безпосередньо звертатися до Конституційного Суду в разі, якщо дії або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб призвели до порушення їхніх конституційних прав і свобод.

Нині за чинним законодавством громадяни України, іноземці, особи без громадянства, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до Конституційного Суду з конституційними зверненнями лише щодо офіційного тлумачення Конституції і законів України. При цьому умови для прийняття звернення до розгляду, а саме обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні норм права та наявність неоднозначного застосування відповідних положень, що визначено у статтях 42 та 94 Закону «Про Конституційний Суд України», досить складно виконати.

Таке обмеження негативно позначається на міжнародному іміджі України, бо, не знайшовши судового захисту у своїй державі, громадяни змушені звертатися до Європейського суду з прав людини і, як свідчить статистика, кількість таких звернень невпинно зростає. Щорічно до Конституційного Суду надходять тисячі листів і звернень наших співвітчизників, за кожним – доля людини, надія на допомогу, а ми у змозі розглянути лише їхню мізерну частину.

Практика конституційного судочинства Австрії, Бельгії, Угорщини, Росії, Німеччини та інших країн, де допускається звернення до Конституційного Суду з індивідуальною скаргою, свідчить: саме це право сприяє формуванню у громадян упевненості, що вони живуть у суспільстві, де справді діє принцип верховенства права. А така впевненість – найнадійніший фундамент демократичної конституційної держави.

Взаємодія судів конституційної та загальної юрисдикції

Відповідно до конституційного принципу розподілу повноважень між Конституційним Судом Украї-

*http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31076

ни та судами загальної юрисдикції в сфері конституційного контролю, суд загальної юрисдикції, ставлячи під сумнів певне положення закону чи іншого правового акта, повинен порушити питання про його неконституційність.

Стаття 150 Конституції, стаття 40 Закону «Про Конституційний Суд України» визначають вичерпний перелік суб'єктів, які мають право звернутися до Конституційного Суду з питанням щодо відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Ними є: Президент України; не менш як сорок п'ять народних депутатів України; Верховний Суд України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Отже, суди загальної юрисдикції не наділені правом звернення до Конституційного Суду України з питань надання ним висновків щодо конституційності законів чи інших правових актів.

З точки зору належного захисту порушених прав і свобод людини і громадянина та своєчасного розгляду справи з метою їх відновлення, такий стан чинного законодавства не є виправданим. Значно полегшило б можливість судам виконувати свої функції та завдання наділення їх правом самостійно порушувати перед Конституційним Судом України питання щодо конституційності певного положення закону чи іншого правового акта, який може бути предметом розгляду Конституційним Судом, у випадках, передбачених процесуальними кодексами України.

У цьому контексті слід згадати положення чинного законодавства Російської Федерації. Так, відповідно до Цивільного процесуального кодексу РФ суд повноважний звернутися до Конституційного Суду Російської Федерації із запитом щодо відповідності Конституції Російської Федерації закону, що підлягає застосуванню.

В Україні ж ця процедура дещо інакша. Суд має право, зупинивши провадження у справі, звернутися до Верховного Суду України, який, у свою чергу, розглянувши це питання на Пленумі Верховного Суду, ініціює перед Конституційним Судом України відповідне подання. З огляду на таку довготривалу процедуру вбачається доцільним запропонувати вне-

сти зміни до законодавства та визначити серед суб'єктів права на конституційне подання й суди загальної юрисдикції відповідної інстанції у випадках, передбачених законодавством України.

Удосконалення процедури надання висновків

Є нагальна потреба уточнення деяких процесуальних питань, зокрема стосовно процедури надання висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 та 158 Основного Закону та щодо відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції та законам України за зверненням Президента України.

Зокрема, чинна редакція Закону «Про Конституційний Суд України» не передбачає форми звернення Верховної Ради до Конституційного Суду з питання про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 158 і 159 Основного Закону; законом не встановлюються повноваження Конституційного Суду щодо розгляду такого подання, процедури надання Конституційним Судом відповідного висновку, його змісту тощо. Також у законі відсутня процедура розгляду питання про надання висновків у справах щодо відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції та законам України за зверненням Президента України.

16 травня 2011 року у Верховній Раді зареєстровано проект закону «Про внесення змін до Закону України про Конституційний Суд України» (щодо правового регулювання діяльності)*, в якому згадані питання врегульовано. І хоча цей законопроект не охоплює всього кола питань, котрі потребують правового врегулювання, прийняття його матиме позитивне значення для діяльності Конституційного Суду.

Урегулювання проведення відкритих слухань

Одним із першочергових питань, які потребують уваги, є врегулювання порядку проведення пленарних засідань у формі відкритих усних слухань. Підтримуючи таку ідею, слід зазначити, що це можливо насампе-

ред за умови створення в суді двох палат, а також чіткого врегулювання конституційного процесу. На сьогодні чинні процесуальні норми не можуть забезпечити проведення на належному рівні відкритих слухань. Що й казати, нині навіть регламент щодо часу виступу представників сторін не встановлено. Також є потреба у визначенні прав і обов'язків усіх категорій учасників конституційного процесу.

Постійно виникають питання щодо проведення засідань Конституційного Суду у формі письмових слухань. Звинувачення полягає в начебто свавільному встановленні в Регламенті Конституційного Суду можливості письмової форми слухань. Хоча у статті 3 Закону «Про Конституційний Суд України» зазначено, що Конституційний Суд приймає акти, які регламентують організацію його внутрішньої роботи у відповідності з цим законом. Тому це та інші питання врегульовано саме Регламентом.

Удосконалення порядку обрання суддів

Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів. Президент України, Верховна Рада та з'їзд суддів України призначають по шість суддів. Така система формування складу Конституційного Суду є доволі збалансованою, хоча результат залежить від політичних уподобань суб'єктів права на це призначення.

Характерно, що представники різних політичних сил практично одностайні в негативній оцінці чинної процедури призначення суддів Конституційного Суду України й час від часу звинувачують його в заангажованості. Однак уже сам перелік повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні засвідчує, що будь-яка справа, котра ним розглядається, викликати певний резонанс у суспільстві.

Повторю характерну в цьому аспекті тезу судді Федерального Конституційного Суду Німеччини Ю. Лімбах, котра свого часу зазначила, що «для конституційних судів практично кожне питання, яке ними розглядається, є політичним, бо лежить в основі будь-якого конституційного спору, вже внаслідок природи самої Конституції, яка є документом не тільки юридичним, а й політичним».

Щоб уникнути зайвих звинувачень у заангажованості (чи, як часто кажуть журналісти, «кишеньковості») суду, варто запровадити нову



*http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40395

систему добору кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України. Приміром, установити, що судді Конституційного Суду призначаються з-поміж осіб, котрих унесено до відкритого списку претендентів на цю посаду. Правом формувати такий список можна наділити спеціальну кваліфікаційну комісію, до якої входили б судді Конституційного Суду у відставці та інші правники, котрі за віком не можуть претендувати на згадані посади.

Статтею 17 Закону «Про Конституційний Суд України» передбачено, що суддя Конституційного Суду вступає на посаду з дня складення ним присяги на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, а також Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України або осіб, які виконують їхні повноваження.

Чинну процедуру вступу на посаду призначеного судді Конституційного Суду України, попри всю мою повагу до законів, не можна визнати досконалою. Події 2005–2006 років переконують у необхідності внесення змін до положень Закону «Про Конституційний Суд України», котрі унеможливили б штучне блокування роботи Конституційного Суду, зокрема шляхом недопущення новопризначеного судді до складення присяги, що є обов'язковою умовою обіймання ним посади. Приміром, судді, призначені на посаду у 2004 та 2005 роках, склали присягу лише в серпні 2006 року. Депутати, керуючись власними уявленнями про політичну доцільність, просто не давали суддям скласти присягу.

Тож украй потрібним є запровадження механізму, який унеможливив би штучне блокування роботи Конституційного Суду, зокрема шляхом ненадання можливості новопризначеному судді скласти присягу. Доцільно, щоб присягу судді склали не на засіданні парламенту, а на урочистому засіданні Конституційного Суду України із запрошенням Голови Верховної Ради України, Президента України та Голови Верховного Суду України чи інших посадових осіб.

Іще 10 січня 2008 року у Верховній Раді зареєстровано законопроект, котрим передбачено зміну процедури складення присяги суддями Конституційного Суду України*. У ньому записано, що присяга судді Конституційного Суду України складається на урочистому засіданні Конституційного Суду. На урочисте засідання Конституційного Суду України запрошуються

Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голова Верховного Суду України або особи, які виконують їхні обов'язки. Відсутність зазначених осіб на урочистому засіданні не є перешкодою у складенні присяги судді Конституційного Суду України. Однак цей законопроект навіть не був внесений до порядку денного й до сьогодні перебуває у Верховній Раді.

Окремо хотілося б звернути увагу на процедуру звільнення і призначення суддів. Необхідно запровадити інститут вакансій суддів Конституційного Суду України. Це означає, що суддя, який має йти у відставку за віком або після завершення дев'ятирічного строку перебування на посаді, йде у відставку, але продовжує виконувати свої обов'язки до призначення на цю посаду іншого судді. Окрім цього, вважаю за доцільне вивчити міжнародний досвід з цього питання. Наприклад, суддя Федерального Конституційного Суду Німеччини працює доти, доки не призначено його наступника.

Підсумовуючи сказане, варто зазначити, що законодавче регулювання діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції повинно гарантувати можливість здійснення ним повноважень незалежно від інших органів державної влади, зокрема й тих, що беруть участь у його формуванні. Прийняття таких змін забезпечить встановлення на практиці дієвого механізму формування єдиного в державі органу конституційної юрисдикції та унеможливить перешкоджання вступу на посаду суддів Конституційного Суду України з політичних мотивів.

Законодавче визначення поняття «порушення присяги суддею Конституційного Суду України»

Законом «Про Конституційний Суд України» передбачено, що суддя звільняється з посади в разі порушення ним присяги. Проте законодавчо не визначено, що розуміється під поняттям «порушення присяги суддею Конституційного Суду України». Тому необхідно не лише визначити це поняття, а й розробити процедуру встановлення факту такого порушення, яка враховуватиме специфіку конституційної юрисдикції і, найпевніше, відрізнятиметься від процедури, передбаченої Законом України «Про судоустрій і статус суд-

дів» для суддів судів загальної юрисдикції.

Створення палат

Відповідно до Конституції склад Конституційного Суду – 18 суддів, тому під час прийняття рішень доволі часто виникають складнощі. Бувають ситуації, коли голоси розділяються дев'ять на дев'ять, коли для прийняття рішення необхідно десять голосів. У результаті рішення у справі не прийняте й теоретично може бути не прийняте взагалі. Ця можливість була закладена від самого початку, при цьому неважливо, скільки суддів беруть участь у розгляді справи – 18 чи 12, для прийняття рішення все одно потрібно не менш як 10 голосів.

За умови створення в Конституційному Суді України двох палат, кожна з яких могла б приймати рішення, ефективність його роботи поліпшиться. Окрім цього, з'явиться можливість в особливих випадках переглянути рішення на пленарному засіданні повним складом суду або Пленумом Конституційного Суду.

* * *

Розглянуті у статті важливі питання діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні потребують якнайскорішого законодавчого врегулювання. Однак потрібно наголосити: йдеться саме про вдосконалення законодавства, а не докорінне реформування конституційного судочинства, зокрема й шляхом ліквідації єдиного органу конституційної юрисдикції взагалі та передачі його функцій Верховному Суду України, що пропонується деякими вітчизняними політиками й навіть ученими-правознавцями.

Запропоновані зміни спрямовано на підвищення ефективності роботи Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, а також на посилення захисту прав і свобод людини і громадянина, що забезпечить реальну можливість виконання державою взятих на себе зобов'язань, передбачених Основним Законом України.

*http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31294